

REVUES DE DÉPENSES

La gestion des espaces naturels sensibles
(ENS) et des parcs naturels
régionaux (PNR)



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



Inspection générale
des finances

N° 2017-M-028

Inspection générale
de l'administration

N°17-034R

Conseil général
de l'environnement
et du développement durable

N° 011070-01

RAPPORT

REVUE DE DÉPENSES LA GESTION DES ESPACES NATURELS SENSIBLES (ENS) ET DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR)

Établi par

PHILIPPE DUPUIS

Inspecteur général
des finances

HÉLÈNE DE COUSTIN

Inspectrice générale
de l'administration

ANNICK MAKALA

Chargée de mission
du conseil général de
l'environnement et du
développement durable

SAMUEL BERGER

Inspecteur des finances

DOMINIQUE LACROIX

Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire

DOMINIQUE STEVENS

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

- JUILLET 2017 -

SYNTHÈSE

Espaces naturels sensibles (ENS)

La politique « Espaces naturels sensibles » (ENS) relève de la compétence des départements. Elle est financée au moyen d'une taxe assise sur les autorisations d'urbanisme pour compenser l'artificialisation des sols¹.

Sa finalité d'utilité sociale est double : d'une part financer par des actions d'acquisition, d'aménagement et de gestion d'espaces naturels « remarquables » pour permettre leur ouverture au public (exception pour certains espaces sanctuarisés), et d'autre part freiner l'étalement urbain en finançant des actions de préservation d'espaces naturels « ordinaires » proches des villes et facilement accessibles pour répondre à une demande sociale accrue de nature.

Cette politique est mise en œuvre par la quasi-totalité² des départements, et couvre environ 4 000 sites. La taxe ENS³ est affectée à certains emplois limitativement énumérés dans la loi. La mission a estimé le montant de la taxe liquidée dédiée à cette politique à 434 M € en 2015.

La gestion de la collecte de cette ressource, partagée entre le bloc communal, les DDT et les DDFiP, a souffert de plusieurs difficultés (problèmes d'interfaçage informatique, réorganisation des services dans le cadre de la réforme de l'État et des interventions des collectivités territoriales), qui se sont traduites en aval par des retards importants en termes de liquidation puis de reversement aux départements. Ces difficultés conjoncturelles sont en passe d'être résolues. La mission formule quelques recommandations pour en améliorer le processus de collecte.

À défaut d'un dispositif de remontée d'information satisfaisant à destination de l'État, la mission a éprouvé de grandes difficultés à obtenir des données fiables.

Selon les données transmises par les départements, les actions financées sont très diverses et représentaient en moyenne environ 3,9 M € par département en 2015⁴. Elles sont marquées par :

- ◆ une diminution très sensible de la part des acquisitions foncières au profit de dépenses d'aménagement et d'entretien sur les dernières années ;
- ◆ une progression des dépenses en faveur de la préservation de la ressource en eau ;
- ◆ un niveau élevé d'emplois de la ressource non explicités, sur lesquels un travail de mise en lisibilité pourrait utilement être fait pour s'assurer du bon usage des recettes affectées ;

¹ Les sols artificialisés correspondent aux sols bâtis et aux sols revêtus et stabilisés (routes, voies ferrées, parkings, chemins...). Ils correspondent également à des surfaces en herbes et à des sols nus dont l'usage est artificiel, comme les chantiers, les terrains vagues, les jardins et espaces verts artificiels.

² Les départements sont libres de décider de la mise en œuvre de cette politique ; ils sont aujourd'hui 99 à la mettre en œuvre.

³ Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS), remplacée depuis le 1er janvier 2012 par la part départementale de la taxe d'aménagement (TA), dont le taux est voté par les départements.

⁴ Cette moyenne doit être relativisée par le fait que les budgets des départements varient d'un écart de 1 à 8.

- ◆ surtout, le niveau de la taxe affectée, dont le taux est par ailleurs fixé par les départements sans lien évident avec les besoins de la politique ENS, génère pour certains d'entre eux des excédents qui abondent leur budget général. Ces excédents couvrent donc des dépenses non conformes aux emplois prévus par les textes en matière d'ENS. Cette situation se traduit par ailleurs par des « reports de recettes » (ie. écarts entre taxe perçue et usages effectifs réalisés sur la politique ENS) parfois très importants dans certains départements, sans pour autant que le taux de la taxe ait diminué. À cet égard, la principale préconisation de la mission porte sur la nécessité d'imposer la pratique de budgets annexes afin que soient objectivés ex ante les potentiels déséquilibres entre besoins et taxe, et identifiées d'éventuelles provisions destinées à financer des investissements que peut nécessiter la politique ENS.

Parcs naturels régionaux (PNR)

Créés à l'initiative des régions, les parcs naturels régionaux (PNR) ont pour objet de protéger, sur un territoire très précisément délimité, le patrimoine naturel et culturel, de contribuer à l'aménagement du territoire et à son développement, d'assurer l'accueil du public et de constituer des espaces d'expérimentations.

Au nombre de 51 aujourd'hui, les PNR couvrent plus de 15 % de la surface du territoire national, touchent plus de 8 % de la population française et 4300 communes. Ils emploient environ 2 200 personnes et leur budget global était de 188 M€ en 2015, très largement financé par les collectivités locales, et principalement par les régions.

Ils sont organisés sous la forme de syndicats mixtes regroupant des collectivités territoriales (région (-s), département (-s), communes,...) sur un territoire rural caractérisé par une haute valeur patrimoniale (biodiversité, paysage, bâti).

Ils sont le résultat de longs processus de création - gages d'adhésion - aboutissant à l'approbation par l'ensemble des membres d'une charte qui définit notamment de manière très précise les contours du territoire concerné et à l'octroi du label « PNR » sur décision de l'État.

Ils se caractérisent par :

- ◆ une gouvernance marquée par une relative lourdeur, consubstantielle à un mode d'organisation très « participatif » ;
- ◆ une très forte culture du suivi et de la mesure des actions conduites qui mériterait sans doute à la fois d'être simplifiée, et à la fois de progresser sur la mesure de l'impact de l'action des parcs, même s'il apparaît que les effets de ces actions sur les territoires sont bien reconnus par les collectivités.

Leur situation financière ne laisse globalement⁵ pas apparaître de difficultés particulières, avec un niveau de dépenses maîtrisé, mais présentant certains risques liés :

- ◆ au poids relatif important des charges fixes (dépenses de personnel) et à une structure de recettes reposant largement sur les contributions statutaires des membres, objets de probables tensions budgétaires ;
- ◆ à l'évolution du paysage administratif voyant monter en puissance les EPCI⁶ dont les compétences ont été élargies par la loi du 7 août 2015 (NOTRe) ;
- ◆ enfin, à la récente mise en place des contrats de ruralité auxquels ne peuvent émarger les PNR, contrairement aux Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR).

⁵ La situation entre les différents parcs est toutefois très hétérogène.

⁶ Établissements publics de coopération intercommunale.

Rapport

Dans ce contexte, la question est posée de la nécessaire maîtrise du champ des actions à couvrir plutôt qu'une forme de diversification qui, d'une part, ferait perdre aux parcs ce qui fait leur spécificité (à savoir une forte technicité sur leurs domaines d'intervention originels), et d'autre part serait susceptible de générer de possibles doublons de compétences avec des structures possiblement concurrentes.

Sur un registre semblable, la question se pose également de l'augmentation du nombre de projets de création de parcs, signe de l'engouement des collectivités pour ces outils, mais qui nécessitera également de conserver la même sélectivité que par le passé dans l'attribution du label « PNR ».

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. ESPACES NATURELS SENSIBLES (ENS) – UNE POLITIQUE BIEN ANCRÉE DANS LES TERRITOIRES MAIS DONT LE MODE DE FINANCEMENT POURRAIT ÊTRE QUESTIONNÉ DANS SA GLOBALITÉ	3
1.1. Une politique départementale bien ancrée dans les territoires, financée par une taxe affectée.....	4
1.1.1. <i>Un cadre juridique qui a évolué depuis l'origine des ENS en 1959, dans lequel se renforce la logique de préservation des paysages et de la biodiversité.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La dynamique et le pilotage</i>	<i>6</i>
1.2. Un financement de la politique ENS au moyen d'une taxe affectée	9
1.2.1. <i>Une taxe qui a fait l'objet d'une évolution récente.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Un accroissement de la pression fiscale marqué à l'occasion de l'évolution de la taxe.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>Une gestion locale de la liquidation de la taxe qui doit être encore améliorée.....</i>	<i>11</i>
1.3. Les actions conduites au titre de la politique ENS et leur suivi.....	14
1.3.1. <i>Des actions d'une extrême diversité.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>Un montant moyen des emplois par département qui progresse.....</i>	<i>15</i>
1.3.3. <i>Une réduction sensible des dépenses d'acquisition foncière.....</i>	<i>16</i>
1.3.4. <i>Des dépenses en progression en faveur de la préservation de la ressource en eau.....</i>	<i>18</i>
1.3.5. <i>Un usage des produits de la taxe affectée parfois non conforme à ses règles d'affectation.....</i>	<i>18</i>
1.3.6. <i>Un dispositif de reporting à destination de l'État hasardeux</i>	<i>20</i>
2. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR) DOIVENT S'ADAPTER AUX CONTRAINTES QUI SONT AUJOURD'HUI LES LEURS.....	22
2.1. Un outil reconnu au service du développement des territoires ruraux.....	22
2.1.1. <i>Un processus de création long mais utile à l'appropriation des projets de réalisation, et des critères de classement rigoureux.....</i>	<i>23</i>
2.1.2. <i>Une forme juridique, un financement et un mode de gouvernance cohérents avec les missions des Parcs.....</i>	<i>25</i>
2.1.3. <i>Une activité où dominent la protection et la gestion des patrimoines naturels, paysagers et culturels.....</i>	<i>27</i>
2.1.4. <i>Une culture forte de l'évaluation.....</i>	<i>29</i>
2.1.5. <i>Une situation financière qui ne laisse pas (actuellement) apparaître de difficultés pour la majorité des parcs.....</i>	<i>30</i>
2.2. Des enjeux et défis	34
2.2.1. <i>Un paysage administratif qui évolue : des chevauchements territoriaux auxquels s'ajoutent des chevauchements de compétences.....</i>	<i>34</i>
2.2.2. <i>Des conséquences en termes d'accès à la ressource financière.....</i>	<i>37</i>
2.2.3. <i>La nécessaire maîtrise du champ d'action.....</i>	<i>38</i>
2.2.4. <i>Une participation qui doit être améliorée</i>	<i>38</i>
2.2.5. <i>Un engouement nécessitant la même vigilance pour l'obtention du label</i>	<i>39</i>

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 10 mars 2017, les ministres et secrétaires d'État :

- de l'économie et des finances,
- de l'environnement de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat,
- de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales,
- du budget et des comptes publics,
- de la biodiversité,

ont ensemble diligenté une revue de dépenses portant sur la gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR) et sollicité pour cela les trois services d'inspection CGEDD, IGA et IGF (cf. PJ).

Partant du constat que les dépenses des collectivités territoriales liées à la gestion de ces politiques, dont elles sont les financeurs quasi exclusifs, sont mal connues, et que le potentiel de valorisation du patrimoine naturel qui peut être un levier de développement touristique et économique générateur de recettes n'est pas suffisamment mesuré, les ministres ont souhaité que les travaux de la mission consistent à fiabiliser les données chiffrées existantes, à fournir un détail par types de dépenses réalisées en accordant une attention particulière aux dépenses de fonctionnement.

Il a été demandé un examen des modes de financement des ENS et des PNR par les différentes collectivités territoriales ainsi qu'une clarification du partage de leurs compétences.

Il a aussi été demandé de proposer toutes pistes d'économies possibles (sans qu'un chiffre-cible ne soit toutefois indiqué), telles que par exemple la généralisation du principe de compétence exclusive, la limitation du nombre de dispositifs en place, ou la suppression de financements croisés, ainsi qu'une réflexion sur les possibilités de clarification de la répartition des rôles entre les différents secteurs d'administration publique.

La mission a débuté ses travaux dès que désignées les différentes équipes d'inspection, à savoir le 06 avril 2017.

Les travaux de la mission se sont traduits, outre ses contacts avec les administrations centrales et locales concernées (Environnement, Intérieur, Finances), par :

- des visites et entretiens avec les Conseils départementaux du Nord, d'Eure-et-Loir, de la Drôme ;
- la visite et un entretien avec la région Rhône Alpes Auvergne ;
- la visite et des entretiens avec quatre parcs naturels régionaux (Vosges du Nord, Gâtinais français, Monts d'Ardèche, Pilat) ;
- des entretiens et visites à la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) ;
- des entretiens et visites à l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- des entretiens et visites à l'Association des régions de France (ARF) ;
- la production et l'analyse d'un questionnaire adressé aux PNR, auquel 36 parcs ont répondu sur les 51 existants ;

Rapport

- la production et l'analyse d'un questionnaire adressé aux régions, auquel 3 régions ont répondu.

N'ayant que peu de liens entre eux, les deux sujets Espaces naturels sensibles et Parcs naturels régionaux seront traités séparément dans le présent rapport, et ont donné lieu à deux annexes distinctes. En effet, les ENS sont l'une des politiques environnementales des Conseils départementaux, assise sur une logique de compensation de l'artificialisation des sols par le mécanisme même de la taxe qui la finance ; les PNR regroupent, sous la forme de syndicats mixtes, des collectivités sur un territoire rural typé à haute valeur patrimoniale en vue de développer des territoires ruraux dans le respect du principe de développement durable, en s'appuyant sur les ressources locales.

1. Espaces naturels sensibles (ENS) – une politique bien ancrée dans les territoires mais dont le mode de financement pourrait être questionné dans sa globalité

La politique « Espaces naturels sensibles » est l'une des politiques environnementales des Conseils départementaux. La politique ENS est assise sur une logique de compensation de l'artificialisation des sols par le mécanisme d'une taxe qui la finance, qui est une fiscalité d'aménagement dont le champ d'application vise à concilier des objectifs budgétaires et environnementaux. Sa finalité d'utilité sociale est double : d'une part financer des actions d'acquisition, d'aménagement et de gestion d'espaces naturels « remarquables » ouverts au public (à l'exception de certains espaces sanctuarisés) et d'autre part freiner l'étalement urbain en finançant des actions de préservation d'espaces naturels « ordinaires » proches des villes et facilement accessibles pour répondre à une demande sociale accrue de nature. Cependant, la mise en œuvre de cette politique ne paraît plus complètement correspondre au contexte actuel ni aux besoins tels qu'ils sont exprimés.

Mise en œuvre par 99 départements, cette politique porte selon l'Assemblée des départements de France (ADF) sur environ 4000 sites, et représente un budget que la mission estime à 434 M €⁷.

L'ADF et les services des ministères en charge de l'environnement et de l'urbanisme ont engagé, concomitamment à la présente mission, une étude complète sur les recettes tirées de la taxe finançant les ENS et les dépenses qui leur sont liées. Cette étude est destinée à répondre à l'obligation imposée par l'article 18 de la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages⁸ ; elle repose pour grande partie sur l'envoi de questionnaires aux départements (dont les résultats n'ont pas été communiqués).

Cette situation n'a pas permis à la mission de solliciter une nouvelle fois les départements pour des questions identiques – aussi, et malgré les nombreuses erreurs qu'elles comportent, les seules données utilisées par la mission sont issues des réponses fournies à des questionnaires annuels adressés par ailleurs aux départements par les services des ministères en charge de l'environnement et de l'urbanisme⁹.

⁷ Montant estimé de la liquidation en 2015.

⁸ Cet article dispose : « Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, mentionnée à l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création ».

⁹ Le taux de retour est situé entre 70 et 80 %, sachant que les départements n'ont pas obligation de transmettre leur déclaration à l'État – voir infra.

1.1. Une politique départementale bien ancrée dans les territoires, financée par une taxe affectée

1.1.1. Un cadre juridique qui a évolué depuis l'origine des ENS en 1959, dans lequel se renforce la logique de préservation des paysages et de la biodiversité

La mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles s'est faite progressivement, au gré des évolutions de la législation et des orientations générales d'une politique qui, tout en conservant sa philosophie initiale de compensation à l'urbanisation pour l'accueil du public, a vu se préciser et se renforcer une logique de préservation des paysages et de la biodiversité.

La notion actuelle d'espace naturel sensible trouve son origine dans le décret 59-768 du 26 juin 1959 qui, pour limiter les effets de la pression de l'urbanisation du littoral, dispose que « *dans les départements des Alpes Maritimes, des Bouches du Rhône et du Var, des arrêtés du ministre de la construction (...) pourront, après consultation des conseils généraux intéressés (...) déterminer des périmètres à l'intérieur desquelles* » des « *dispositions exceptionnelles* » seront applicables « *en vue de préserver le caractère du littoral Provence - Côte d'Azur* ».

Les principaux éléments du dispositif actuel (compétence départementale, droit de préemption ou d'expropriation et redevance affectée) apparaissent avec l'article 65 de la loi de finances n° 60-1384 du 23 décembre 1960 qui instaure dans des « *périmètres sensibles* » un droit de préemption au profit des départements et une « *redevance départementale d'espaces verts tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses des départements pour l'acquisition de terrains par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption (...) et pour l'aménagement de ces terrains en espaces libres incorporés au domaine public départemental* »¹⁰ où l'urbanisation est désormais proscrite.

Le dispositif se trouve expressément introduit dans le droit de l'urbanisme par la loi 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme. Son chapitre IV, consacré aux dispositions tendant « *à renforcer la protection de la nature* », ainsi que le décret d'application n° 77-758 du 7 juillet 1977, introduisent le concept d'ouverture au public en étendant le champ d'utilisation de la taxe d'espaces verts à la protection et à l'entretien d'espaces naturels ou forestiers ouverts au public.

L'article 30 de la loi du 31 décembre 1976 crée « (...) *à l'intérieur des périmètres sensibles (...) une taxe départementale d'espaces verts tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses des départements, soit pour l'acquisition des terrains par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption (...) et pour l'aménagement de ces terrains en espaces verts incorporés au domaine public départemental, soit pour la protection et l'entretien d'espaces naturels ou forestiers ouverts au public dans le cadre de conventions (...). Le produit de la taxe peut également être affecté à l'acquisition de terrains par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par lui ou par les communes dans l'exercice de leur droit de substitution.* » Cette législation demeure toutefois restreinte à une liste de départements fixée par décret.

¹⁰Aux termes de l'article 19 du décret n° 61-910 du 5 août 1961, « (...) aucune construction, même provisoire, à usage privatif, autre que celles nécessaires à la gestion des espaces libres, ne peut être édifiée sur les terrains acquis par les départements en application de l'article 65 de la loi (...) du 23 décembre 1960. La gestion des espaces libres aménagés pourra être éventuellement confiée par le département soit à un service public spécialisé, soit à une société départementale ou interdépartementale. Toutefois, ces espaces libres seront soumis au régime forestier ».

Rapport

La loi 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement rompt avec la règle de spécialité géographique en généralisant à l'ensemble des départements le concept « d'espace naturel sensible », sur lequel le conseil général, devenu depuis conseil départemental, est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public. La taxe départementale des espaces verts est remplacée par une taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) qui sera désormais perçue sur l'ensemble du territoire départemental et non plus uniquement sur les périmètres sensibles.

Deux objectifs sont désormais assignés à cette politique justifiée par la nécessité de compenser la perte d'espaces naturels en raison du développement d'une urbanisation de plus en plus consommatrice d'espaces et d'artificialisation des sols :

- ◆ préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, et des champs naturels d'expansion des crues et assurer la sauvegarde des habitats naturels ;
- ◆ aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

La politique des espaces naturels sensibles est définie dans les articles L113-8 à L113-14 du code de l'urbanisme.

L'article L113-8 confirme le rôle du département, « *compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L101-2* ». L'article L215-21 dispose pour sa part que « *les terrains acquis (...) sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel* ».

Protection, aménagement, entretien et accueil du public se trouvent donc au cœur de cette politique pour laquelle le département dispose d'instruments financiers et juridiques propres :

- ◆ une recette fiscale, la part départementale de la taxe d'aménagement (TA) affectée aux dépenses relevant des espaces naturels sensibles (article L113-10) ;
- ◆ deux instruments juridiques spécifiques : la création de zones de préemption (article L113-14) et l'instauration d'espaces boisés classés (article L113-11 et L113-12).

Un lien évident et réel est exprimé entre la politique ENS et la mise en œuvre des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) à l'article L.371-5 du code de l'environnement en prévoyant la possibilité de mobiliser le produit de la TA (ENS) pour des travaux de préservation ou remise en bon état écologique des continuités écologiques d'un SRCE.

Signe de cette évolution, alors que la législation des ENS relevait jusqu'ici uniquement de lois relatives à l'urbanisme, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages introduit à l'article 57 une règle de compatibilité entre la politique ENS avec le schéma régional de cohérence écologique et prescrit en son article 18 un rapport sur les recettes et les dépenses de la TA (cf. supra).

1.1.2. La dynamique et le pilotage

À l'issue d'une longue période de montée en puissance, les départements apparaissent comme s'étant véritablement appropriés la politique des ENS à laquelle ils se disent très attachés, comme étant un des axes majeurs de leur vocation d'échelon de proximité. Illustration de cette évolution, quasiment tous les sites internet des départements présentent la politique de l'environnement comme une de leurs principales responsabilités et la plupart d'entre eux détaillent les actions engagées ou réalisées en matière d'espaces naturels sensibles.

La politique des ENS est en général bien ancrée dans les territoires. Elle est souvent le support d'initiatives d'acteurs locaux et de liens étroits avec d'autres partenaires dans le cadre de coordinations novatrices.

Établie par l'ADF, la charte¹¹ des ENS adoptée en 2006 et signée par la majorité des départements a pour objectif d'assurer l'harmonisation des politiques départementales et de favoriser l'élaboration de schémas départementaux ENS (SDENS), cohérente avec les besoins spécifiques des territoires départementaux.

Aujourd'hui, les trois quarts des départements disposent d'un tel schéma départemental ou d'un document en tenant lieu, qui définit les objectifs et les moyens d'intervention à court et à long terme de leur politique de préservation des milieux naturels pour compenser l'artificialisation des sols.

Cependant, les SDENS ont des ambitions très variables. Ainsi, certains départements ont élaboré des schémas départementaux succincts sans programme d'acquisition, se rapprochant plus d'une plaquette de communication ; d'autres, au contraire, ont rédigé des documents importants dont certaines versions comportent plus de 250 pages. Certains d'entre eux témoignent d'une structuration avancée de la politique ENS avec une gouvernance politique scientifique et technique, la recherche de financements complémentaires via des fonds européens, un volet connaissance, une politique foncière, une contractualisation pour développer des corridors écologiques, un volet évaluatif. Des SDENS ambitieux proposent même une planification des enjeux de préservation des ENS, voire parfois des bilans d'activités mis à disposition du public¹².

Dans ces SDENS, on peut noter que les départements citent régulièrement l'élaboration des SRCE comme un cadre d'action à suivre pour les ENS bien avant leur adoption en 2016. À l'évidence, ces territoires ont décidé de s'orienter vers un ancrage territorial pertinent et utile pour répondre aux objectifs du SRCE.

En 2012, l'ADF a réalisé une étude approfondie sur la mise en œuvre de la politique des ENS, mettant en évidence leur évolution sur 4 ans. Les travaux de 2012 soulignent notamment l'engagement croissant des départements dans cette politique (qui tend par ailleurs à mieux se structurer), et surtout une réelle dynamique de protection :

- ◆ 99 départements menant une politique ENS en 2012 contre 92 en 2006 ;
- ◆ élaboration en 2006 par l'ADF d'une charte des ENS destinée à introduire un minimum de cohérence et d'unité dans les orientations et la mise en œuvre des ENS sur l'ensemble du territoire national. En 2012, 53 départements avaient signé cette charte contre 47 en 2009 ;

¹¹ Élaborée par l'Assemblée des départements de France, la Charte départementale des ENS à laquelle les départements sont libres d'adhérer, tend à rendre plus homogènes les politiques conduites par les départements en matière d'espaces naturels sensibles. Ses 9 articles rappellent le cadre juridique en matière d'objectifs de cette politique, de définition des ENS et de moyens mobilisables et fixent des orientations communes en matière de stratégie (élaboration d'un schéma départemental), de préservation, d'ouverture au public, d'évaluation et de suivi et de communication, ; elle comporte enfin des engagements en terme de participation aux réseaux.

¹² Par exemple : Gironde, Alpes-de-Haute-Provence, Loir-et-Cher, les Deux Sèvres, la Charente, l'Ain, l'Essonne.

Rapport

- ◆ 200 000 ha d'espaces naturels protégés grâce à la politique ENS (dont 125 000 directement acquis par les départements¹³), contre 170 000 en 2009 selon l'ADF ;
- ◆ 4 000 sites naturels gérés en ENS contre 3 050 en 2009 ;
- ◆ développement de l'usage du droit de préemption si l'on se réfère à l'enquête de 2012 puisque 1 200 000 ha étaient inscrits en zone de préemption en 2012¹⁴ contre 1 000 000 en 2009. Certains départements ont une politique particulièrement active dans ce domaine, comme le département de l'Hérault dont la totalité du territoire est situé en zone de préemption.

Le fonctionnement d'un réseau, piloté par l'ADF devrait faciliter l'harmonisation et la cohérence des SDENS, renforcer la lisibilité locale et nationale sur les enjeux écologiques de proximité portés par les départements.

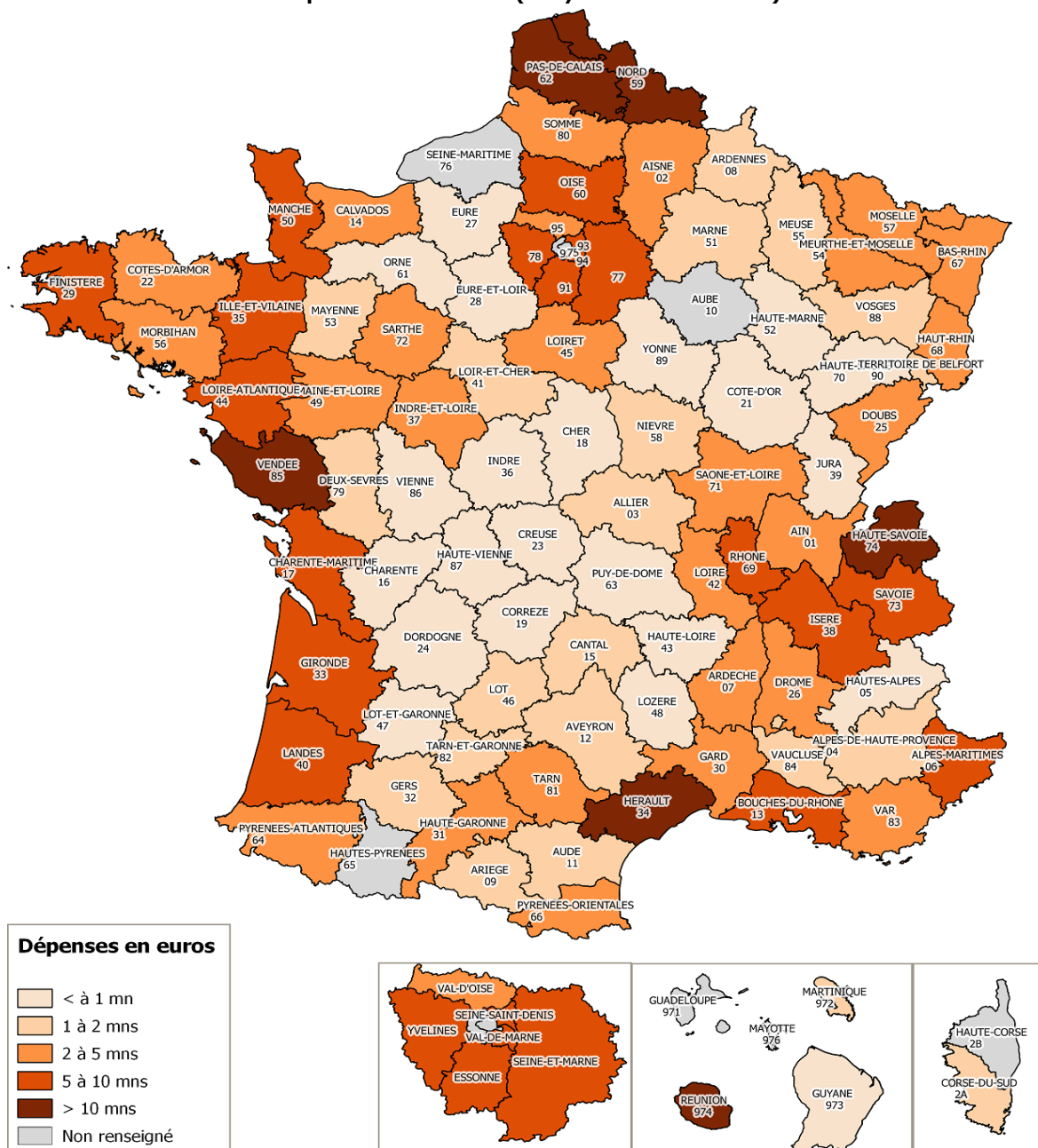
La cartographie des dépenses (exprimées en M€) sur la période 2012-2015 permet d'identifier les départements les plus actifs en matière de politique ENS : il s'agit des départements littoraux, de la couronne francilienne, de l'Est Rhône-Alpes et de la Garonne, de manière corrélée à l'activité de construction.

¹³ Sachant que selon les données transmises à la DHUP par les départements, le total des surfaces acquises depuis 2001 ne s'élèverait à ce jour qu'à 47 522 ha.

¹⁴ Certains départements ont une politique particulièrement active dans ce domaine, comme le département de l'Hérault dont la totalité du territoire est situé en zone de préemption.



Part de la taxe d'aménagement pour les espaces naturels sensibles Dépenses annuelles (moyennes 2012-2015)



S'affirment comme singularités les départements du Nord et du Pas-de-Calais (où l'accessibilité d'espaces naturels est un enjeu à relier avec l'importance de la population et des espaces urbains, ainsi qu'avec le faible taux de forêts), des départements volontaristes comme l'Aisne, l'Indre et Loire, la Sarthe et le Tarn ou la Saône-et-Loire, et des départements très ruraux, à faible activité de construction (Aveyron, Cantal, Vosges, Allier, Nièvre, Marne).

Pour ces départements ruraux où les espaces naturels ne sont que partiellement publics, la politique ENS représente un enjeu local de développement touristique, culturel et éducatif.

1.2. Un financement de la politique ENS au moyen d'une taxe affectée

1.2.1. Une taxe qui a fait l'objet d'une évolution récente

Dans le cadre d'une importante refonte de la fiscalité du droit de l'urbanisme, la taxe d'aménagement (TA) est venue se substituer à compter du 1^{er} mars 2012 à la taxe locale d'équipement (TLE) et à diverses taxes affectées. Assise sur les titres d'urbanisme délivrés, elle comprend une part communale, une part régionale en Île-de-France et une part départementale¹⁵. Cette dernière vient se substituer à l'ancienne taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) et à la taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement (TDCAUE)¹⁶.

Succédant à la TDENS et à la TDCAUE, la part départementale de la taxe d'aménagement en reprend globalement les grandes caractéristiques, comme le caractère facultatif pour les départements qui peuvent faire le choix de ne pas l'instituer¹⁷, avec toutefois un certain nombre d'ajustements (taux plafond légèrement augmenté, champ d'application étendu à certains aménagements, davantage de cas de dérogations à la disposition du conseil départemental, une valeur forfaitaire d'assiette plus élevée).

1.2.2. Un accroissement de la pression fiscale marqué à l'occasion de l'évolution de la taxe

Dans la pratique, si les nouvelles règles semblent assez proches des anciennes, il paraît néanmoins que le passage de la TDENS [+ la TDCAUE] à la part départementale de la TA se soit traduite, à taux constant, par une augmentation de la pression fiscale, d'après des simulations faites par différentes directions départementales des territoires (DDT) lors de cette réforme¹⁸.

Les taux de la TDENS et de la TDCAUE ne pouvaient pas dépasser respectivement 2 et 0,3 % de la base taxable, soit un taux maximal de taxation de 2,3 %. Le taux de la part départementale de la TA entrée en vigueur à partir de l'année 2012 doit quant à lui s'inscrire dans un plafond fixé à 2,5 %¹⁹.

¹⁵ L'actuelle taxe d'aménagement est composée de 3 parts (communale, départementale et régionale), chaque part étant instaurée par délibération de l'autorité locale : conseil municipal, conseil départemental et conseil régional (uniquement en Île-de-France). La part communale ou intercommunale (646 M€ en 2014) est instituée :

- de façon automatique dans les communes ayant un plan local d'urbanisme (PLU) ou un plan d'occupation des sols (POS) et les communautés urbaines ;
- de façon facultative dans les autres communes, par délibération du conseil municipal.

Le montant de la taxe est calculé selon la formule suivante : [surface taxable (construction ou aménagement) x valeur forfaitaire (sauf valeur fixe pour certains aménagements) x taux fixé par la collectivité territoriale].

Le taux de la taxe d'aménagement est voté par la collectivité locale pour la part qui lui est attribuée :

- le taux de la part communale se situe entre 1 % et 5 %, porté jusqu'à 20 % ;
- le taux de la part départementale est unique et ne peut pas dépasser 2,5 % ;
- pour la part régionale (Île-de-France uniquement), le taux ne peut pas excéder 1 %. Le chiffre peut être différent entre les départements.

Les valeurs forfaitaires sont actualisées chaque année en fonction de l'ICC.

¹⁶ Article 8 de la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

¹⁷ Paris, l'Aube et Mayotte.

¹⁸ La DDT du Cher a ainsi effectué une simulation entre le produit cumulé de la TDENS et de la TD CAUE d'une part et le produit de la part départementale de la TA d'autre part, à taux constant : Pour une maison individuelle de 115m² hors Ile de France, la taxe passe de 444 à 471 €, pour une maison individuelle de 160m² hors Ile de France, bénéficiant d'un PTZ+, la taxe passe de 400 à 798 €, et pour la réalisation de 6 maisons individuelles (habitat aidé) pour une surface de 115m² chacune, avec une délibération d'exonération de la moitié des surfaces aidées, la taxe passe de 468 à 835 €.

¹⁹ Cf. article L. 331-17 du code de l'urbanisme.

Rapport

La mise en place de la TA a donc permis aux départements d'augmenter les taux de taxes d'urbanisme qui leur étaient affectées.

Le taux moyen de taxation des actes d'urbanisme appliqué par les départements est passé, à l'occasion du passage à la TA, de 1,42 % à 1,73 % entre 2011 et 2012, avant de se stabiliser aux alentours de 1,8 %²⁰ :

Tableau 1 : Taux de la part départementale de la taxe d'aménagement (en %)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Taux moyen de la TDENS et de la TDCAUE puis de la part départementale de la TA	1,42	1,73	1,77	1,80	1,79
Part des départements ayant adopté le taux maximal de taxation	18	22	23	24	23
Part des départements ayant adopté un taux supérieur ou égal à 2 %	24	44	45	46	45

Source : Extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP.

Sur la période 2011-2015, les montants liquidés et perçus ont augmenté sur la période 2011-2015, après une baisse conjoncturelle de recettes sur les années 2013 et 2014.

Le montant des recettes liquidées et perçues dans l'année par les départements au titre des taxes TDCAUE, TDENS, puis TA, a augmenté entre 2011 et 2015, passant pour les premières de 290,8 M€ à 434,1 M€, et pour les secondes de 335,0 M€ à 366,5 M€, soit des augmentations respectives de 49,3 et 9,4 %.

De même, les montants moyens perçus par les départements sont passés de 3,2 M€ à 3,9 M€²¹ :

Tableau 2 : Montants liquidés et perçus par les départements (en M€)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Montants liquidés au titre des ENS (estimation à partir de 2012)	290,8	224,8	228,0	368,7	434,1
Montants recouvrés au titre des ENS (estimation à partir de 2012)	335,0	323,2	252,7	281,4	366,5
Montant déclaré perçu moyen par département au titre de la TDENS et de la TA pour la politique ENS	3,2	3,6	2,6	3,1	3,9

Source : Extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP pour les montants liquidés, extractions du logiciel Helios, DGFIP/CL2A pour les montants recouvrés données communiquées par la FNCAUE et retraitement mission pour l'estimation des liquidations et recouvrements liés aux ENS.

²⁰ Sachant que 21 des 99 départements ont réduit le taux de leur taxe entre 2012 et 2015.

²¹ Sur l'ensemble de cette période, l'inflation est de 4,82%.

Rapport

Le caractère fluctuant de la ressource sur la période sous revue (liquidation et recouvrement) - qui a déstabilisé le pilotage financier de la politique par les départements - s'explique principalement par deux facteurs de nature conjoncturelle :

- ♦ la mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés de mise en œuvre par les services de l'État en raison notamment de retards dans le développement de l'interfaçage entre le système d'information ADS 2007 chargé de la collecte des montants liquidés et le logiciel Chorus permettant la mise en recouvrement. Les services de l'État ont accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an de réception de dossiers. Ce retard a été progressivement rattrapé sur les années 2014 à 2015, se traduisant par une hausse des montants recouvrés et liquidés sur ces deux années. Les entretiens menés par la mission indiquent que ce rattrapage est encore en cours pour les dossiers les plus complexes ;
- ♦ la base taxable, constituée par les autorisations d'urbanisme, est sensible à la conjoncture économique. Elle dépend de l'évolution du nombre d'autorisations d'urbanisme et de l'activité de construction. L'assiette a ainsi diminué de 27 % entre 2011 et 2013, pour ne commencer à remonter légèrement qu'en 2015. Le nombre d'autorisations d'urbanisme délivrées en 2015 s'établit à 77 % du niveau atteint l'année 2011. Cette diminution de l'assiette a été partiellement compensée en 2012 par la hausse des taux d'imposition et l'évolution des prix de la construction.

1.2.3. Une gestion locale de la liquidation de la taxe qui doit être encore améliorée

1.2.3.1. *Un processus de liquidation largement perfectible, fruit de trop nombreuses évolutions*

Les constats effectués par la mission font ressortir des difficultés d'organisation dans le traitement des dossiers d'autorisation d'urbanisme, qui viennent également expliquer le caractère erratique des perceptions de taxe par les départements.

Elles sont étroitement liées à la gestion fragmentée des instructions de demandes de permis, des liquidations et du recouvrement de la taxe.

En outre, ces difficultés s'ajoutent à celles qui sont liées à l'évolution de la taxe en 2012 qui a nécessité une adaptation des personnels en charge des liquidations, dans un contexte de mise en place des directions départementales interministérielles dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État.

Enfin, le manque de lisibilité du montant de la taxe pour le redevable génère de nombreux recours et contentieux.

1.2.3.1.1. *La gestion fragmentée et complexe des dossiers d'instruction*

Les étapes de constitution et de collecte de la TA sont les suivantes :

- ♦ le fait générateur de la taxe est la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ; la demande d'autorisation est systématiquement instruite par les services des communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), en application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ;
- ♦ les autorisations d'urbanisme sont envoyées par les collectivités territoriales aux directions départementales du territoire (DDT) pour liquidation des taxes d'urbanisme ;

Rapport

- ♦ à réception des dossiers, les agents des DDT calculent le montant de la taxe et la liquident. Les services de la DDT ont quatre ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme pour liquider la taxe²². Les dossiers peuvent parvenir incomplets aux services des DDT, ce qui nécessite de collecter des informations complémentaires auprès des collectivités ou des contribuables ;
- ♦ une fois le calcul de la taxe exigible effectué, une lettre est envoyée au redevable l'informant du montant de taxe mis en liquidation. Lorsque le montant de la taxe due excède 1 500 €, ce qui est majoritairement le cas, le contribuable dispose d'un délai de 12 mois pour régler la moitié de la taxe due, et d'un délai de 24 mois pour effectuer le second versement ;
- ♦ les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) sont ensuite chargés du recouvrement de la taxe. Ils effectuent chaque semaine des virements aux collectivités correspondants aux montants perçus.

La compétence générale en matière d'urbanisme a été transférée il y a 30 ans par les premières lois de décentralisation. Dans ce cadre, l'instruction des actes d'urbanisme est une compétence des collectivités territoriales du bloc communal. En accompagnement de la décentralisation, l'État a cependant organisé la mise à disposition à titre gracieux de ses services aux communes et groupements de communes pour l'instruction des actes d'urbanisme. Seules les communes de plus de 10 000 habitants et les communautés compétentes de plus de 20 000 habitants ne pouvaient pas bénéficier de cette aide à titre gracieux²³.

La loi ALUR du 24 mars 2014 a prévu que cette mise à disposition devait désormais être réservée aux seules communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 10 000 habitants, et aux seuls EPCI de moins de 10 000 habitants²⁴, ce qui réduit considérablement le nombre de communes concernées.

Les agents des directions départementales des territoires (DDT) assurent donc depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour le compte des seules communes soumises à règlement national d'urbanisme (RNU), sachant que la montée en compétence des collectivités territoriales dans l'activité d'instruction des autorisations d'urbanisme est progressive et hétérogène ce qui impacte la qualité du processus de liquidation de la taxe d'aménagement.

Les difficultés sont doubles :

- ♦ les délais de transmission des autorisations d'urbanisme par les collectivités territoriales aux DDT sont très variables²⁵ ;
- ♦ la complétude et l'exactitude des dossiers sont également hétérogènes et peuvent conduire les services de l'État à recontacter les pétitionnaires afin de compléter ou corriger le dossier en vue de la liquidation.

Les sollicitations des collectivités territoriales et des pétitionnaires induites par cette nouvelle répartition des tâches alourdissent l'activité des agents en charge de la liquidation.

²² Passé ce délai, la taxe n'est plus exigible.

²³ Plafond codifié à l'article L421-2-6 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁴ Cette réforme s'inscrit dans un contexte de rationalisation des moyens de l'État, conduisant à concentrer l'appui technique en faveur des collectivités territoriales disposant des moyens financiers les plus limités.

²⁵ Les autorisations d'urbanisme doivent être transmises aux services de l'État dans un délai d'un mois suivant leur délivrance - article R331-10 du code de l'urbanisme.

1.2.3.1.2. Le manque de lisibilité de la taxe pour les redevables comme pour les départements

La taxe d'aménagement manque de lisibilité pour les redevables²⁶ :

- ◆ les délais d'instruction sont longs : selon la DDT d'Eure-et-Loir, le délai moyen d'instruction d'un dossier est d'environ 11 mois. Si l'on y ajoute les délais de transmission par les collectivités des autorisations d'urbanisme aux services de l'État, les redevables peuvent recevoir une information sur la taxe à payer plus d'un an après l'octroi de l'autorisation ;
- ◆ l'information à destination des redevables est insuffisante et tardive : selon la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'envoi au pétitionnaire d'une lettre l'informant du montant liquidé de la taxe qu'il aura à régler n'est pas en réalité pas systématique. Certains contribuables reçoivent donc directement des avis de mise en recouvrement peu explicites quant à l'origine des sommes à verser, longtemps après l'obtention du permis de construire ;
- ◆ lorsque le montant dû excède 1 500 € (ce qui est majoritairement le cas), la taxe est recouvrée en deux échéances, à 12 et 24 mois à compter de l'octroi de l'autorisation d'urbanisme. Cela se traduit par l'émission successive de deux titres de recouvrement distincts, dont le montant est peu compréhensible pour le pétitionnaire, a fortiori si aucune lettre d'information sur le montant de la taxe dont il devra s'acquitter ne lui a été transmise au moment de la liquidation.

Ce manque de lisibilité du mécanisme de la taxe est naturellement de nature à favoriser l'engagement de contestations ou recours par les redevables concernés.

Par ailleurs, les services des départements rencontrés ont pour leur part souligné leur peu de visibilité sur les montants attendus de la taxe pour préparer la budgétisation de leur politique ENS : s'ils ont (parfois) connaissance des montants liquidés, le mécanisme de recouvrement en deux phases ne leur permet pas de rattacher les montants des règlements aux permis délivrés.

Une unification des responsabilités de l'instruction des autorisations d'urbanisme et de la liquidation de la taxe permettrait de rendre ces étapes plus cohérentes, en unifiant par exemple leur traitement sous la responsabilité des collectivités destinataires du produit de la taxe. Toutefois, la mission estime qu'une nouvelle réorganisation des services de l'État et des collectivités introduirait à court terme des difficultés techniques et organisationnelles excédant aujourd'hui largement les avantages attendus d'une révision du processus de traitement de la taxe²⁷.

La mission a pu noter quelques bonnes pratiques d'animation du réseau communal par les DDT qui ont pour effet l'amélioration de la qualité des transmissions des autorisations d'urbanisme : retour sur le recouvrement, actions de formation, informations sur les erreurs les plus fréquemment rencontrées...

Recommandation n°1 : MTES /DHUP, Minefi/DGFiP

La mission recommande de mettre en œuvre une série de mesures destinées à simplifier et rendre plus performante la chaîne de taxation :

- favoriser des solutions dématérialisées de paiement et de suivi liées aux dépôts de demandes d'autorisation d'urbanisme, pour réduire les risques liés au changement d'adresse des pétitionnaires ;

²⁶ Principalement des ménages confrontés pour la première fois à ce type de taxe.

²⁷ D'autant plus que des annonces ont été faites récemment par le Gouvernement quant à la nécessité de revoir le processus de délivrance des permis de construire d'une certaine catégorie de bâtiments - Annonce faite par le premier ministre dans son discours de politique générale du 04 juillet 2017.

Rapport

- systématiser l'envoi au pétitionnaire d'une lettre l'informant de la liquidation du montant de la taxe, afin de prévenir ou de réduire les contestations et recours intervenant lors de la phase de recouvrement ;
- simplifier les modalités de recouvrement en passant d'un système à deux échéances de paiement (à 12 et 24 mois à compter de l'octroi de l'autorisation d'urbanisme) à un système à une seule échéance (par exemple 18 mois) ;
- systématiser l'information des départements sur la liquidation de la taxe d'aménagement de la part des DDT. Il ressort des entretiens menés que cet envoi n'est pas systématique et que les services des départements ne savent pas systématiquement qu'ils peuvent solliciter les DDT pour récupérer cette information ;
- organiser des rencontres régulières entre les services de la DDT et ceux de la DDFIP sur le sujet de la taxe et de son recouvrement, en invitant le référent TAENS du département.

1.2.3.2. Un niveau de recouvrement satisfaisant, malgré les difficultés liées au processus de liquidation de la taxe et à son calendrier de paiement

La mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés techniques de mise en œuvre au sein des services de l'État.

L'interfaçage entre le système d'information ADS 2007, chargé de la collecte des montants liquidés, et le logiciel Chorus, permettant la mise en recouvrement, n'a pas été opérationnel lors de l'entrée en vigueur de la réforme. Les services de l'État ont accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an et demi de réception de dossiers. Le retard de liquidation ainsi accumulé a été progressivement rattrapé sur les années 2014 à 2015 après correction des problèmes informatiques, se traduisant par une hausse des montants liquidés sur ces deux années.

Au 31 mai 2017, le taux de recouvrement de la TA au niveau national est de 91,83 % pour l'année 2015 et 87,84 % pour l'année 2016. Selon la DGFIP, ces taux de recouvrement sont comparables à ceux des taxes de mécanisme similaire.

Au 31 décembre 2016, le taux de recouvrement des titres émis au cours de l'année 2016 s'élevait à 70,58 %. À titre de comparaison, au 31 décembre 2015, le taux de recouvrement des titres émis au cours de l'année 2015 s'élevait à 68,19 %. Cette augmentation du taux de recouvrement a été de surcroît réalisée dans un contexte d'augmentation du volume d'émission des titres (528 653 titres émis en 2015 contre 533 382 titres émis en 2016). Ces éléments reflètent une amélioration du processus de recouvrement de la taxe.

1.3. Les actions conduites au titre de la politique ENS et leur suivi

1.3.1. Des actions d'une extrême diversité

L'article L331-3 du code de l'urbanisme définit les actions que peut financer la part départementale de la taxe d'aménagement dédiée au financement des ENS (à condition qu'elles s'inscrivent dans une démarche d'ouverture au public) ; il s'agit notamment des dépenses :

- ◆ d'acquisition, d'aménagement ou d'entretien de tout espace naturel boisé ou non appartenant au département ;
- ◆ de participation à l'acquisition, à l'aménagement ou à la gestion des terrains acquis par le conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, une commune, un EPCI dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution ;

Rapport

- ◆ d'aménagement et d'entretien d'espaces naturels boisés ou non appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics, ou appartenant à des propriétaires privés (...);
- ◆ d'acquisition, d'aménagement et de gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée (...);
- ◆ d'acquisition, d'aménagement et de gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (...);
- ◆ pour l'acquisition, la gestion et l'entretien de sites Natura 2000 (...) et des territoires classés en réserve naturelle (...);
- ◆ d'études et d'inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de protection et de gestion des ENS destinées à être ouvertes au public;
- ◆ pour l'acquisition de sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion;
- ◆ pour les travaux contribuant à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les SRCE.

Inscrite en section de fonctionnement du budget des départements, les dépenses peuvent couvrir du fonctionnement ou de l'investissement comme de la masse salariale, pour autant qu'elles se rattachent clairement aux dépenses prévues à l'article L331-2 du code de l'urbanisme.

La gestion des espaces aménagés peut, le cas échéant, être confiée à une personne publique ou privée compétente (association, commune, parc naturel régional, établissement public tel que l'ONF...) ; elle peut aussi être assurée en régie²⁸.

1.3.2. Un montant moyen des emplois par département qui progresse

Le volume total des emplois déclarés de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS, issu de l'enquête annuelle menée auprès des Conseils départementaux, ne permet pas de déterminer avec rigueur une dynamique globale des dépenses, dans la mesure où le nombre de répondants a diminué en 2014 et 2015 et où les données sont entachées d'un certain nombre d'incohérences et d'irrégularités.

L'examen du montant moyen des emplois par département laisse cependant supposer une progression du montant financier consacré par les Conseils départementaux à la politique ENS. Le montant moyen des emplois par département a ainsi progressé de 42 % entre 2011 et 2015, pour s'établir à 3,9 M€.

²⁸ Comme le fait le département du Nord qui a fait ce choix pour ses 80 sites.

Rapport

Tableau 3 : Montants déclarés des emplois de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Volume total des emplois (en euros)	233 084 519	290 744 849	286 637 641	258 226 517	271 046 286
Montant moyen des emplois par département (en euros)	2 774 816	3 420 528	3 372 208	3 797 449	3 928 207

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Les dépenses moyennes d'acquisition par département diminuent sensiblement, passant de 313,7 k€ à 117 k€ par département ; par contre les dépenses moyennes d'aménagement et de gestion des espaces par département passent de 1,9 M€ à 2,2 M€, ce qui correspond à une légère hausse (après prise en compte de l'inflation). En particulier, ce sont les dépenses moyennes d'études et d'inventaire d'une part, et celles d'aménagement qui augmentent.

Tableau 4 : Catégories de dépenses des départements (hors autres emplois et emplois non expliqués, en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses moyennes d'acquisitions/département	313 746	204 893	173 612	202 693	117 050
Dépenses moyennes d'aménagement et de gestion/département	1 897 132	2 055 503	2 245 955	2 538 444	2 173 253
Dont dépenses moyennes d'aménagement	524 051	587 698	740 837	771 602	731 708
Dont dépenses moyennes d'entretien	857 192	806 557	776 125	987 404	756 161
Dont dépenses moyennes d'aménagement et de gestion indéterminées	420 122	531 232	585 632	643 326	511 238
Dont dépenses moyennes d'études et d'inventaires	95 768	130 016	143 363	136 112	174 146

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

1.3.3. Une réduction sensible des dépenses d'acquisition foncière

Les dépenses spécifiques affectées à l'acquisition des ENS représentent 9,9 % du montant total des dépenses des départements financées par la taxe sur ces 15 dernières années (2001-2015), dont :

- ◆ 8,3 % pour l'acquisition en propre ;
- ◆ 0,4 % pour des subventions d'acquisition au Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres (CELRL) ;
- ◆ 1,2 % pour des subventions d'acquisition à d'autres collectivités.

Sur la période 2001-2015, les dépenses affectées à l'aménagement et l'entretien des ENS acquis par le département représentent 45,60 % des dépenses totales engagées pour atteindre 60,4 %, en considérant les dépenses affectées aux aménagements et à l'entretien des ENS acquis par des tiers.

Rapport

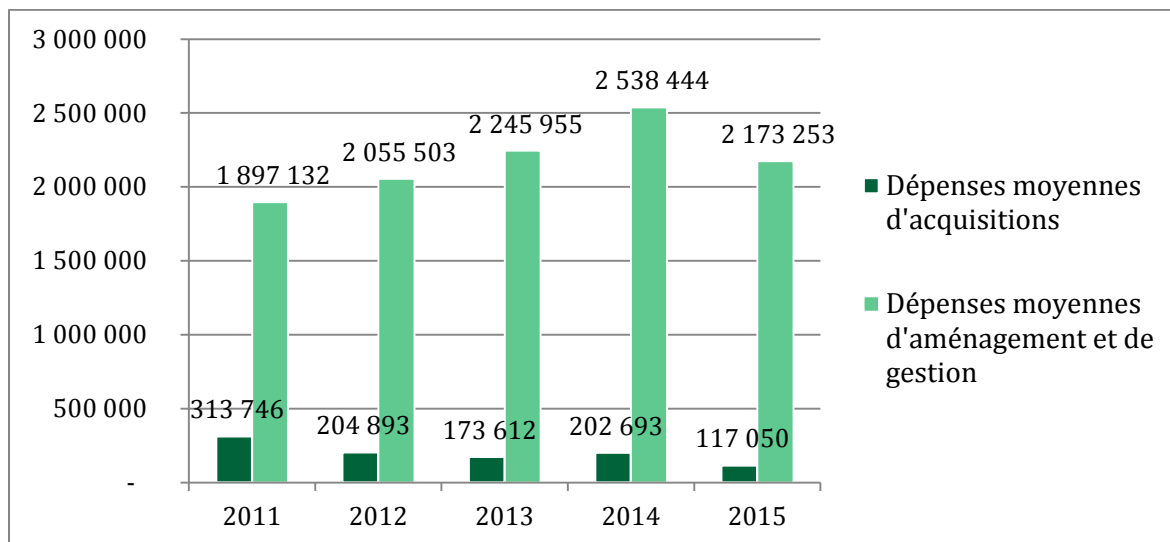
Tableau 5 : Typologie des emplois en euros

Nature d'action (moyenne par année sur la période 2001-2015)	Montants en €	En %
Acquisition ENS par le département	15 037 238	8,3
Participations aux acquisitions d'ENS du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	764 322	0,4
Participations aux acquisitions d'ENS par les collectivités	2 161 434	1,2
Aménagement et entretien d'ENS acquis par le département	60 453 828	33,4
Aménagement et entretien d'ENS acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	4 351 855	2,4
Aménagement et entretien d'ENS acquis par les collectivités ou EP	20 235 291	11,2
Aménagement et entretien d'ENS conventionnés avec des propriétaires privés	2 179 497	1,2
Études et inventaires du patrimoine naturel	5 676 228	3,1
Aménagement et entretien d'espaces spécifiques (trame verte et bleu, sites Natura 2000, etc.) acquis par le département	22 098 289	12,2
Acquisition, aménagement, gestion de sites destinés à la préservation des ressources en eau	2 616 934	1,4
Travaux contribuant à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques en schéma régional de cohérence écologique	1 264 109	0,7
Autres emplois de la taxe départementale	27 898 877	15,4

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

La part relative des dépenses moyennes d'acquisition diminue sensiblement entre 2011 et 2015 par rapport aux autres dépenses de la politique ENS, et en particulier par rapport aux dépenses d'aménagement et de gestion, dont elles ne représentent plus qu'environ 5 % en 2015, contre plus de 16 % en 2011.

Graphique 1 : Évolution des dépenses moyennes d'acquisition et d'aménagement et de gestion (en €)



Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Pour l'année 2015, selon les données des 69 départements qui ont répondu à la DHUP, les dépenses affectées à l'acquisition des ENS sont marginales et ne représentant que 2 % du montant total des dépenses. La participation aux acquisitions des ENS par des tiers s'élève à 1 %.

Rapport

Interrogés par la mission, les départements rencontrés ont expliqué cette tendance par leur volonté de maîtriser les coûts induits par ces acquisitions (garderie par exemple), sachant qu'en outre, ces derniers disposent par ailleurs déjà d'importants patrimoines fonciers qui seraient d'ailleurs susceptibles d'être « estampillés » ENS.

1.3.4. Des dépenses en progression en faveur de la préservation de la ressource en eau

Sur les 15 dernières années, la taxe a contribué à hauteur de 1,4 % des dépenses totales pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion de sites destinés à la préservation de la ressource en eau. Cette faible proportion a nettement progressé entre 2011 et 2015 pour atteindre 5 % des dépenses engagées en 2015 par les départements.

1.3.5. Un usage des produits de la taxe affectée parfois non conforme à ses règles d'affectation

Sur la période 2001-2015, les départements ont déclaré 15,4 % de dépenses sur « d'autres emplois » et 8,9 % de dépenses sur des emplois inexpliqués. Un quart des dépenses a donc été affecté sur des actions dont l'éligibilité à la politique ENS est incertaine.

Pour 2015, selon la DHUP, à partir des montants de dépenses transmis par 69 départements à la DHUP, on peut estimer à un tiers des dépenses (plus de 80 M€) les usages non justifiés ou susceptibles d'être non conformes.

Le niveau des dépenses au titre de la politique ENS apparaissent essentiellement liées aux choix et ambitions politiques des différents exécutifs des Conseils départementaux. Il apparaît ainsi que les départements qui dépensent le plus au titre de la politique ENS ne sont pas systématiquement ceux qui perçoivent le plus de recettes ENS au titre de la TA.

Cette décorrélation des recettes et des dépenses se traduit par un cumul de reports de recettes atteignant en 2015 plus de 235 M€ selon les données issues de l'enquête annuelle.

Tableau 6 : Recettes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Recettes déclarées comme non employées	456 815 888	477 742 248	241 323 237	247 467 260	235 633 688
Recettes moyennes déclarées comme non employées par département	4 965 390	5 137 013	2 437 608	2 499 669	2 380 138

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Si les recettes moyennes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS ont diminué de 52 % sur la période 2011-2015, elles continuent toutefois de représenter en 2015 un montant cumulé de plus de 235 M€, soit 87 % du total des dépenses ENS déclarées de l'année. Il est difficile de pouvoir établir avec certitude à quoi correspondent ces recettes non employées. En effet la mission a identifié deux cas de figure lors de ses déplacements :

- ♦ les reports peuvent constituer des réserves de financement fléchées sur des opérations planifiées d'investissement - ce cas ayant été rencontré par la mission ;

Rapport

- ♦ les reports ne sont plus mobilisables pour des actions ENS car ils ont été consommés après avoir été versés au budget général : l'état C9 annexé au budget et récapitulant « l'état des recettes grevées d'une affectation spéciale » ne fait que donner une information sur la correspondance ou la non correspondance entre les recettes et emplois de la politique ENS. Les « restes à employer » apparaissant dans ces annexes au budget principal ou dans l'enquête annuelle constituent une simple information sur le cumul historique de ces désajustements annuels. Ils n'ont pas de portée financière particulière, en l'absence d'une budgétisation autonome. Ce cas a également été rencontré par la mission.

En raison des problèmes de fiabilité des données issues de l'enquête annuelle menée par les services de l'État, il est hasardeux d'en conclure que la diminution des recettes non employées ainsi mesurée traduit un renforcement de la politique ENS des départements..

À supposer toutefois que les reports de recettes correspondent effectivement à des ressources non utilisées dans le cadre de la politique ENS et disponibles pour en assurer le financement (cf. supra), la mission constate que les départements n'ont pas systématiquement adapté les taux de la TA face à des situations d'excès prolongé de recettes.

Tableau 7 : Départements ayant déclaré les montants de recettes non employées pour la politique ENS les plus importants sur l'année 2015

Département	Montant de recettes ENS non employées (en €)	Taux de la TA (en %)
Haute-Savoie	28 094 113	2,40
Isère	20 867 351	2,30
Aude	17 892 619	2,24
Eure-et-Loir	14 900 410	2,06
Essonne	14 443 075	2,07
Bas-Rhin	13 585 971	1,20
Marne	13 050 923	1,23
Eure	11 635 812	2,05
Drôme	9 039 606	1,64
Loiret	8 928 609	2,04

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

La mission constate en conséquence la nécessité de rendre effective une véritable politique de contrôle ; pour ce faire, elle préconise deux mesures :

- l'obligation d'inscrire les recettes et dépenses relatives aux ENS dans un budget annexe spécifique qui soit distinct du budget général ;
- l'obligation d'assortir le compte administratif annuel de ce budget annexe d'un descriptif précis de chaque opération permettant d'apprécier la légalité de son financement.

À défaut, il conviendrait soit d'envisager toute mesure consistant à ajuster le plafond de la taxe à la réalité de son emploi, soit de lever ses contraintes d'emploi – la taxe devenant alors une ressource de droit commun des budgets départementaux.

Recommandation n°2 : METS/DGALN, Ministère de l'Intérieur/DGCL

- rendre effective l'affectation de la taxe aux dépenses ENS par la mise en place d'instruments réglementaires de type « budget annexe » ;
- imposer la publication d'un rapport annuel de la politique ENS des Conseils départementaux pour rendre compte de l'emploi des sommes aux contribuables (à l'instar du rapport de gestion des services d'eau et d'assainissement).

1.3.6. Un dispositif de reporting à destination de l'État hasardeux

L'article R113-18 du code de l'urbanisme, dispose que lorsque « *le Conseil départemental a décidé d'instituer la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (...), un tableau annexe au budget du département fait le bilan des recettes et des emplois de cette taxe* ». Cela se traduit par la tenue d'un état des recettes grevées d'affectation spéciale annexé au budget primitif des départements²⁹.

Par ailleurs, la DHUP diffuse chaque année un questionnaire aux directions départementales des territoires (DDT), qui les transmettent aux Conseils départementaux. Ce recueil de données est prévu depuis la circulaire 28 juillet 1995 relative aux recettes et emplois de la taxe départementale des espaces naturels. La circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement précise que ces informations sont collectées « *afin de recueillir les éléments nécessaires à l'établissement des statistiques* ».

Les statistiques collectées par la DHUP font état d'une diminution du taux de réponse des départements de douze points en cinq ans ; le taux de réponse est de 70 % en 2015.

Les déplacements de la mission dans les départements du Nord, de l'Eure-et-Loir et de la Drôme n'ont pas fait apparaître une réticence particulière des départements à faire remonter les données relatives à la politique ENS. Dans l'un des cas, l'absence de remontée de données semblait simplement due aux réorganisations des services de l'État au niveau du département, ayant temporairement perturbé le processus d'envoi et de transmission de l'enquête – sachant que la liste de diffusion utilisée par la DHUP pour transmettre et récupérer l'enquête est nominative.

Recommandation n°3 : MTES/DHUP

Améliorer la fiabilité du processus de collecte annuelle des informations relatives aux recettes et emplois pour la politique ENS pour garantir un meilleur taux de réponse : introduire dans la liste de diffusion de l'enquête annuelle relative à la politique ENS les adresses fonctionnelles pour s'assurer de la bonne réception du document par les services déconcentrés. La mission recommande également, dans la mesure du possible, de transmettre les enquêtes aux adresses fonctionnelles des départements.

La DHUP réalise chaque année un rapport statistique relatif aux taxes d'urbanisme³⁰. Ce rapport n'exploite cependant pas la totalité des données remontées par les départements.

Les informations remontées par exemple en matière de surfaces couvertes par la politique ENS des départements sont complétées de manière hétérogène et ne sont pas analysées par l'administration. À la connaissance de la mission, les bilans transmis par les Conseils départementaux ne font l'objet d'aucune analyse en dehors de cet exercice de synthèse statistique annuel. Ils ne sont pas plus exploités localement par les services des DDT.

²⁹ Annexe C9 "Engagement hors bilan - état des recettes grevées d'une affectation spéciale ».

³⁰ Cf. « Taxes d'urbanisme ; statistiques année 2014 », http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/taxes_urbanisme_statistiques_2014.pdf

Rapport

La fiabilité des données communiquées par les départements ne fait l'objet d'aucune vérification de la part de l'administration d'État qui en est destinataire. L'examen par échantillon mené par la mission a mis en lumière de très nombreuses incohérences.

Les constats et analyses de la présente annexe se fondent sur les informations statistiques relatives à la liquidation et au recouvrement de la TA. En revanche, les constats relatifs à l'emploi des recettes issues de la taxe reposent sur les données issues de ce questionnaire dont la fiabilité semble nettement perfectible. Ces données constituent des indications mais doivent être prises avec une grande prudence.

Recommandation n° 4 : MTES/DHUP

La mission recommande de mettre en œuvre les actions suivantes :

- mettre à jour le tableau destiné à l'enquête annuelle sur l'utilisation de la taxe ENS, en limitant les données réclamées à ce qui est nécessaire, en distinguant, pour chaque domaine d'emploi concerné, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et d'entretien, et en rendre la transmission obligatoire au service des statistiques-urbanisme du ministère de la transition écologique et solidaire ;*
- diffuser auprès des départements des informations permettant de fiabiliser la méthode de complétion de l'enquête annuelle relative aux recettes et emplois de la politique ENS, sous la forme d'un guide méthodologique ou d'un « questions/réponses » ;*
- positionner les DDT en appui des départements qui voudraient rétroactivement modifier leurs réponses à l'enquête annuelle sur l'utilisation de la taxe en faveur de la politique ENS.*

2. Les Parcs naturels régionaux (PNR) doivent s'adapter aux contraintes qui sont aujourd'hui les leurs

Organisés sous la forme de syndicats mixtes, les parcs naturels régionaux (PNR) regroupent des collectivités (région(-s), département(-s), communes,...) sur un territoire rural typé caractérisé par une haute valeur patrimoniale (biodiversité, paysage, bâti) souvent avec des contraintes naturelles fortes (sols pauvres, relief, climat) pour le développement de territoires ruraux dans le respect des principes du développement durable, en s'appuyant sur les ressources locales.

Le PNR est un territoire de projet qui se distingue par son identité patrimoniale, naturelle ou/et culturelle. Si l'environnement est une constante incontournable des préoccupations des PNR, les axes de réflexion et les actions menées ont évolué dans le sens d'une prise en charge globale des territoires. Dans cet esprit, les Parcs veillent au respect des équilibres entre les activités économiques, sociales et les patrimoines, par le biais de leur projet de territoire. Quoi qu'il en soit, l'activité humaine est toujours au cœur de la vie des Parcs.

Au nombre de 51 aujourd'hui, les PNR couvrent plus de 15 % du territoire national, soit plus de 8,5 millions d'hectares, touchent plus de 8 % de la population française et 4300 communes. Ils emploient environ 2200 personnes et leur budget global était de 188 M€ en 2015, quasi-exclusivement financé par les collectivités locales, et principalement les régions. Le premier parc créé, en 1968, est celui de Saint Amand-Raismes (Scarpe-Escault)³¹.

2.1. Un outil reconnu au service du développement des territoires ruraux

La conjonction des aspects environnementaux, économiques et sociaux montre bien l'inscription des PNR dans la logique dynamique de développement durable. Les textes expriment clairement les missions principales confiées aux parcs et laissent suffisamment de liberté d'interprétation pour adapter en continu les politiques à la réalité du terrain et aux évolutions ultérieures.

La question prégnante de l'accès à la nature par les citoyens a participé à l'élaboration de nombreux PNR à proximité immédiate de grandes villes. Cette question est de plus en plus d'actualité, métropoles, villes importantes et villes portes, contractualisant avec les PNR pour leur rôle d'équilibre. Les PNR ruraux ont développé une culture du travail en commun reconnu en matière de soutien au développement local et à l'innovation dans des zones isolées géographiquement

Aujourd'hui, dans le défi de lutte contre les inégalités et d'adaptation au processus de métropolisation, les PNR apportent un appui de proximité aux élus de territoires parfois délaissés ainsi qu'aux acteurs locaux non encore organisés.

³¹ Créé sur 12000 hectares, aux portes de la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing.

2.1.1. Un processus de création long mais utile à l'appropriation des projets de réalisation, et des critères de classement rigoureux

2.1.1.1. La définition des missions et les textes de référence

Les objectifs des PNR sont arrêtés dans l'article L. 333-1 I du code de l'environnement : « *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel... La charte constitue le projet du parc naturel régional* ».

Les III et IV du même article prévoient que : « *La Région engage le classement ou le renouvellement du classement d'un parc naturel régional par une délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision de la charte et définit le périmètre d'étude* » et que « *La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en parc naturel régional, pour une durée de quinze ans, du territoire des communes comprises dans le périmètre de classement ou de renouvellement de classement approuvé par la Région* ».

L'article R333-1 dispose que les PNR ont plus précisément pour objet :

- ◆ de protéger le patrimoine naturel et culturel riche et menacé, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
- ◆ de contribuer à l'aménagement du territoire ;
- ◆ de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- ◆ d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- ◆ de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines précités et de contribuer à des programmes de recherche.

La charte des parcs en constitue le socle, dans lequel seront repris de manière cohérente la définition précise du territoire concerné, les objectifs que s'assigne le regroupement, qui seront déclinés en actions, ainsi que les moyens associés. Les modalités de gouvernance y seront également décrites.

L'article L333-1-II du code de l'environnement dispose que « *la charte constitue le projet de territoire du parc naturel régional. Elle comprend :*

1°) un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;

2°) un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;

3°) des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc ».

Les chartes définissent le périmètre et les domaines d'intervention du syndicat mixte et les engagements de l'État et des collectivités territoriales permettant de mettre en œuvre les orientations de protection, de mise en valeur et de développement des territoires concernés. Elles s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (ScoT) ou, à défaut, aux schémas de secteurs, plans locaux d'urbanisme (PLU) et intercommunaux (PLUi), aux documents d'urbanisme en tenant lieu et aux cartes communales, ainsi qu'aux règlements locaux de publicité (RLP).

Elles sont arrêtées pour une durée maximale de 12 ans (pour les plus anciennes) ou 15 ans (pour les dernières d'entre elles)³².

2.1.1.2. Un long processus de création qui dure en moyenne une dizaine d'années

La décision de lancement de la procédure de classement d'un territoire en PNR (ou de renouvellement de classement) appartient au conseil régional³³ qui prescrit l'élaboration de la charte (ou sa révision), détermine un périmètre d'étude et définit les modalités d'association des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, ainsi que les modalités de concertation des autres partenaires intéressés. À cet égard, les PNR s'inscrivent pleinement dans les politiques mises en œuvre par les régions³⁴.

Véritable projet de territoire, la charte est établie ou révisée à partir d'un inventaire du patrimoine et d'une analyse de la situation environnementale, culturelle, sociale et économique du territoire, en fonction des enjeux en présence.

Le préfet de région définit avec le président du conseil régional (et avec le président du syndicat mixte en cas de révision) les modalités d'association de l'État à l'élaboration de la charte et transmet à la région et le cas échéant au président du syndicat mixte son avis motivé sur l'opportunité du projet de création ou de révision.

Une fois validé par l'ensemble des partenaires, le président du conseil régional arrête le projet de charte, le soumet à enquête publique, et l'adresse pour accord, aux départements et aux communes concernées ainsi qu'aux groupements de ces dernières. Le conseil régional approuve ensuite le projet de charte au vu des accords recueillis.

Le projet de charte approuvé, accompagné des accords des collectivités territoriales, est transmis par le préfet de région, avec son avis motivé, au ministre chargé de l'environnement qui procède alors à une consultation interministérielle et recueille l'avis du Conseil national de la protection de la nature (CNP) et de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) avant de prendre un décret adoptant la charte et classant le territoire en parc naturel régional. Parallèlement est décerné par la FPNRF un label « PNR ».

Cette procédure est très longue – dans sa partie « concertation » - mais c'est précisément ce qui en garantit la parfaite adhésion des membres.

L'insuffisante concertation amont entre les élus est citée pour expliquer la paralysie de fonctionnement qu'a connue le PNR des Boucles de la Seine pendant plusieurs années ; à l'inverse, les 20 ans qui ont été rendus nécessaires pour aboutir à la création du PNR du Golfe du Morbihan en ont permis un fonctionnement présenté comme satisfaisant, avec un certain équilibre entre collectivités.

³² La durée de validité du label PNR était de 12 ans jusqu'à la loi 2016-1087 du 8 août 2016.

³³ Dans le cas d'un projet de parc interrégional, les régions concernées adoptent des délibérations concordantes. Dans cette hypothèse, un des préfets de région est désigné comme préfet coordonnateur par le ministre chargé de l'environnement.

³⁴ Par exemple, le PNR d'Armorique a réalisé pour le compte de la région Bretagne le projet de création de la Réserve naturelle régionale de la presqu'île de Crozon en 2013, a contribué au programme d'inventaire du patrimoine rural bâti en lien avec le Service de l'inventaire du conseil régional. a élaboré et coordonné le projet de Trame Verte et Bleue en déclinaison du SRCE, et a animé le programme régional de boucles énergétiques locales « Ecoproduire en Armorique ».

Le processus de renouvellement d'une charte, une fois passées les 12 ou 15 années qu'elle couvrirait, est le même que celui qui est suivi lors d'une création, modulo l'intégration d'une étape supplémentaire d'évaluation de la mise en œuvre de la charte précédente. Tout aussi exigeant, le processus de renouvellement peut se traduire par le refus du maintien du label PNR³⁵.

2.1.2. Une forme juridique, un financement et un mode de gouvernance cohérents avec les missions des Parcs

2.1.2.1. Une forme juridique et un mode de financement adaptés aux spécificités des Parcs

La durée du classement est très longue, mais outre qu'elle correspond à une maille temporelle permettant de constater certains des effets des actions conduites sur les territoires concernés, elle permet également de s'affranchir de contingences politiques locales³⁶ - les éventuelles problématiques de périmètre apparaissant dans l'intervalle pouvant quant à elles être solutionnées par le statut de « commune associée »³⁷ lorsqu'il s'agit par exemple d'élargir le champ d'action géographique du parc.

Les PNR sont organisés sous forme de syndicats mixtes³⁸ - groupements de plusieurs collectivités territoriales de rangs différents : communes, département(s), région(s) - régis par le code de l'environnement.

Ils présentent, par rapport au droit commun, la particularité de ne pas tenir leurs compétences de leurs membres, mais d'une part du règlement³⁹ qui leur attribue, dans le cadre de la charte, une mission de « *coordination et de mise en cohérence des actions dans le but de mettre en œuvre la charte* », d'autre part du décret de classement qui valide la charte qui constitue leur cadre d'intervention.

En outre, leur caractère de syndicat mixte⁴⁰ leur permet d'élaborer librement leurs statuts, de bénéficier du transfert de certaines compétences par les communes et des EPCI⁴¹ adhérents (élaboration d'un SCoT, SPANC⁴², gestion de rivières...), ou encore d'exercer, dans un cadre contractuel, des compétences opérationnelles au-delà du périmètre du territoire du parc pour des opérations territorialement limitées (OPAH, programme LEADER,...). Ils ne disposent en revanche pas de fiscalité propre.

³⁵ Depuis 1980, date du premier renouvellement de charte, le refus du maintien du label PNR ne s'est produit qu'une seule fois, pour le PNR du Marais Poitevin en 1996.

³⁶ Le changement de majorité dans le département s'est traduit par une lutte politique au sein des instances de gouvernance du PNR des Monts d'Ardèche, qui a indirectement généré une désaffectation de la part des élus locaux.

³⁷ Le nom de commune associée est utilisé pour les PNR pour désigner une commune qui reste hors du périmètre de classement et qui n'a pas signé la charte, avec laquelle les parcs signent des conventions qui les associent au parc sur tout ou partie de ses compétences, lorsque cela est permis par les statuts.

³⁸ Au sens des articles L.5721-1 à L.5721-7 du Code général des collectivités territoriales.

³⁹ Article R 333-14 du code de l'environnement.

⁴⁰ Par opposition au syndicat mixte dit « fermé » qui ne peut regrouper que des communes et des EPCI, le syndicat mixte ouvert a une composition plus large (départements et régions). Le syndicat ouvert élargi peut comprendre également des chambres consulaires et des établissements publics.

⁴¹ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

⁴² Le SPANC est un service public local chargé de conseiller et accompagner les particuliers dans la mise en place de leur installation d'assainissement non collectif et de contrôler les installations d'assainissement non collectif.

Dans leur majorité, les parcs interrogés par la mission considèrent favorablement ce statut dont ils soulignent certains avantages, la souplesse de fonctionnement, l'adaptabilité aux missions, et la liberté de choisir les modalités de la gouvernance.

Toutefois, face à la concurrence potentiellement accrue dans certains domaines (ingénierie de montage de dossiers, d'études ou de travaux) des EPCI, avec une montée en puissance résultant de la loi NOTRe⁴³, plusieurs interlocuteurs de la mission, principalement la Fédération, considèrent le syndicat mixte trop contraignant en matière de gestion du personnel (en particulier la question de la pérennité des emplois par rapport à la durée de la charte et des missions, à articuler avec la question du respect du statut de la fonction publique), et de financement, puisqu'ils ne disposent pas de fiscalité propre et dépendent des financements des signataires de la charte et de leurs partenaires.

Pour assouplir leur gestion des ressources humaines, certains parcs ont trouvé des solutions : il s'agit par exemple de la mise à disposition de fonctionnaires par les collectivités, de l'utilisation de crédits d'assistance technique pour le recrutement dans le cadre de la gestion de fonds européens, ou de la justification apportée aux préfets pour recruter hors des dispositions de la fonction publique,...

Les nouvelles compétences des EPCI en matière d'aménagement et de développement économique font par ailleurs craindre aux parcs la perte de sources de revenus - cet argument étant avancé pour justifier la recherche d'un nouveau statut qui leur permettrait de bénéficier d'une fiscalité propre, à l'instar des EPCI.

Aujourd'hui, les parcs sont financés par des cotisations statutaires versées régulièrement⁴⁴ par leurs membres (ces cotisations financent les dépenses de fonctionnement), auxquelles s'ajoutent des financements accordés au gré des actions conduites, en général sous couvert de conventions, dans des proportions diverses selon les parcs (en général, de l'ordre du tiers des financements totaux).

La proportion de cette seconde catégorie de financement devra sans doute s'accroître (les parcs disposent des moyens humains et de l'expertise requises pour répondre à cet enjeu) si les cotisations statutaires diminuent⁴⁵, ce qui demandera une capacité d'adaptation de la part des parcs naturels régionaux. Globalement, les parcs doivent apprendre à se mettre en capacité d'adapter leur niveau d'activité en fonction des ressources que leurs attribueront à l'avenir leurs mandants et leurs financeurs.

2.1.2.2. Une gouvernance marquée par une relative lourdeur

La composition et les compétences du comité syndical et du bureau qui constituent les organes délibératifs et exécutifs des syndicats mixtes sont déterminés par les statuts (il en est de même pour les compétences du président et des vice-présidents).

Comme pour l'assainissement collectif, ce service public fait l'objet d'une redevance qui en assure ainsi l'équilibre financier.

⁴³ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République transfèrent aux EPCI la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à partir du 1^{er} janvier 2018, et l'assainissement et l'eau à partir du 1^{er} janvier 2020.

⁴⁴ Même si quelques cas d'irrespect de ces engagements par des Conseils départementaux ont pu être constatés par la mission.

⁴⁵ Ainsi, la région Auvergne-Rhône-Alpes a réduit en 2016 de 1,5% ses contributions statutaires aux 9 parcs de la région.

Rapport

Organe de délibération du syndicat mixte, le comité syndical est l'instance de discussion et de vote du budget ainsi que du programme pluriannuel d'actions. Les élus qui y siègent sont désignés par les organes des collectivités territoriales signataires de la charte pour la durée de leur mandat et donc renouvelés lors des élections régionales, départementales, municipales ou consulaires.

L'organisation souvent retenue, à base de très nombreux conseils, comités, commissions est le reflet de la double volonté d'une part d'exercer des missions dans les meilleures conditions (à cet égard, la plupart des parcs se sont par exemple dotés d'un conseil scientifique), et d'autre part de conforter leur ancrage et leur légitimité dans les territoires, tout en favorisant la citoyenneté et la démocratie participative.

La lourdeur et le manque de fluidité constatées constituent la contrepartie consubstantielle à ce mode d'organisation très « participatif » - certaines organisations comptant jusqu'à 11 commissions thématiques, auxquelles certains membres ont parfois du mal à participer⁴⁶.

2.1.3. Une activité où dominent la protection et la gestion des patrimoines naturels, paysagers et culturels

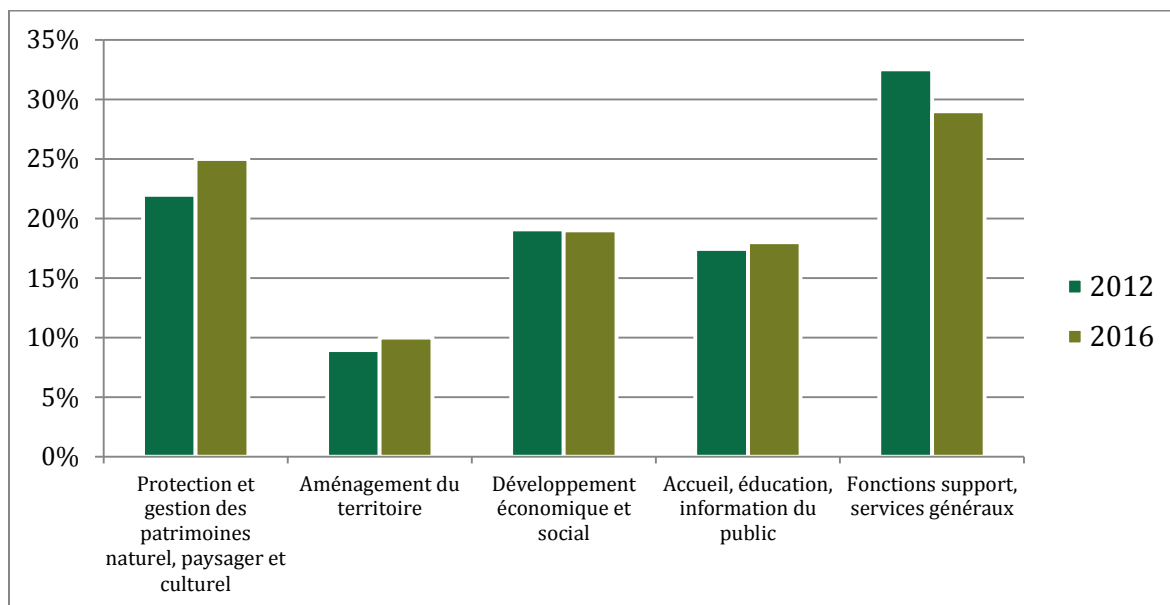
L'article R 333-1 du code de l'environnement (cf. supra) précise les quatre différentes catégories de mission des PNR, outre les activités expérimentales ou exemplaires portant sur ces dernières (« ... *protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, (...) contribuer à l'aménagement du territoire, (...) contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie, (...) contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public* »).

Afin de mesurer la part d'activité dédiée à chacune des missions et une éventuelle évolution dans le temps, un questionnaire a été adressé aux 51 PNR pour connaître à la fois les effectifs et les moyens financiers mobilisés depuis 2012 sur chacune d'entre elles.

⁴⁶ Notamment les élus des petites communes, très sollicités par la construction et le fonctionnement de l'intercommunalité.

Des données recueillies par la mission issues du questionnaire adressé aux PNR, il ressort la répartition qui figure dans le graphique présenté ci-après :

Graphique 2 : Représentation de l'évolution du poids relatif des différentes missions entre 2012 et 2016 apprécié en fonction des effectifs dédiés (en %)



Source : Questionnaire adressé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission. 36 réponses sur 51 parcs interrogés.

Dans cette répartition des moyens humains dédiés aux activités, la mission « protection et la gestion du patrimoine » domine nettement ; « Développement économique » et « accueil du public » représentent deux rubriques équilibrées, entre 18 et 19 % des ressources humaines qui y sont consacrées, l'aménagement du territoire étant nettement en retrait avec seulement 10 % des effectifs⁴⁷.

Plus précisément, il ressort des réponses faites que quelques grandes tendances apparaissent lorsque l'on interroge les parcs sur une plus grande période. Ainsi, les parcs ayant répondu à l'enquête de la mission signalent des évolutions dans leurs activités et leurs priorités. Parmi les activités qui se développent, ils citent généralement :

- ◆ les actions touchant au climat et à la transition énergétique (par exemple élaboration du plan climat énergie territorial) ;
- ◆ les actions relatives à la protection de la biodiversité : les 36 PNR ayant répondu à l'enquête animent 50 sites Natura 2000 pour 162 412 ha, gèrent 31 ENS pour 28 457 habitants, 4 réserves naturelles nationales représentant 17 668 ha, 7 réserves naturelles régionales pour 995 ha ;
- ◆ la valorisation de ressources locales (productions agricoles, tourisme de nature) notamment en s'appuyant sur la marque « valeur parc naturel régional ».

Longtemps seuls sur leur territoire à être capables de porter des projets, ayant su développer des compétences en conséquence, les parcs remplissent également des missions d'ingénierie ou d'assistance aux collectivités locales (État, région, départements, communes), qu'il s'agisse d'expérimentations, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de maîtrise d'ouvrage déléguée dans des champs très divers.

⁴⁷ Naturellement, au-delà de ces grandes tendances, on remarque une grande dispersion des valeurs qui illustre en fait la réalité de grandes disparités entre les priorités des différents parcs, résultant des chartes qui s'adaptent à chaque fois aux spécificités locale ; par exemple : de 6 % (Haut Languedoc) à 41 % (Causses du Quercy) des moyens humains d'un parc sont affectés à la mission protection et gestion du patrimoine.

2.1.4. Une culture forte de l'évaluation

Outre que l'évaluation des actions conduites permet de répondre à la nécessité de suivre et mesurer le résultat des efforts accomplis et d'assurer une communication étayée à l'attention des différentes parties prenantes – au premier rang desquelles les membres financeurs – elle répond d'abord à une obligation d'ordre réglementaire : l'obligation d'évaluer l'action des Parcs apparaît avec l'article 8 du décret 88-443 du 25 avril 1988 relatif aux parcs naturels régionaux qui dispose que « *la demande de renouvellement du classement (...) comprend un bilan de l'action du parc qui sert de base à la révision de la charte* ».

Le décret 2012-83 du 24 janvier 2012 (repris à l'article R 333-3-II du code de l'environnement) prévoit désormais que la charte du parc doit comprendre « *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* »⁴⁸.

De fait, le dispositif d'évaluation s'est mis en place dans la durée, sous l'impulsion de la FPNRF, qui a d'ailleurs diffusé au réseau un outil commun de suivi des actions conduites dans les parcs⁴⁹.

Il présente aujourd'hui les caractéristiques suivantes :

- ♦ une forte hétérogénéité des outils et pratiques entre les parcs, mais une volonté partagée de progresser sur ce sujet : si la plupart des parcs disposent d'outils de suivi et d'indicateurs de mesure⁵⁰ (parfois d'ailleurs si nombreux qu'ils nuisent à la lisibilité des actions réalisées), la distinction entre indicateurs d'activité, de réalisation et de résultat reste parfois floue, à défaut d'objectifs précis assignés.
- ♦ une difficulté à mesurer l'impact sur les territoires des actions conduites⁵¹ (qui ne constitue certes pas une exclusivité des PNR et concerne également de nombreuses politiques publiques) : cette difficulté est mise sur le compte du caractère multifactoriel de l'impact des actions conduites, ou/et de la pluralité d'acteurs concernés (il est parfois question de « présomption d'effets »). Cependant, les parcs développent de façon croissante des instruments et outils d'analyse (comme des observatoires territoriaux qui s'appuient sur des systèmes d'information géographique) dont certains mériteraient d'être mutualisés, tout comme les personnels dévolus à l'évaluation (au niveau des associations interrégionales sollicitées pour accomplir ces travaux). Consciente de cette nécessité croissante d'évaluer l'impact des actions menées, la FPNRF a récemment commandité une étude sur « la plus-value des parcs » (apportée aux territoires)⁵².

⁴⁸ Une circulaire du 4 mai 2012 précise en outre de façon détaillée le mécanisme qui doit permettre de mesurer périodiquement l'efficacité des actions en comparant « *les résultats obtenus aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

⁴⁹ L'outil en question (EVA) est aujourd'hui utilisé par 39 parcs ; l'outil présente toutefois deux limites : d'une part, il n'est pas conçu pour mesurer l'impact des actions des parcs sur leur territoire ; d'autre part, compte tenu de sa configuration, son utilisation comme outil d'évaluation nécessite une charte structurée en objectifs stratégiques selon le modèle préconisé par la fédération, des actions clairement et précisément définies, des indicateurs pertinents et un travail important des chargés de mission pour renseigner les données.

⁵⁰ Questionnés par la mission, 25 des 36 parcs ayant répondu ont fait état de l'existence d'indicateurs d'activité, et 21 parcs indiquent avoir élaboré des indicateurs de résultat, de réalisation et de suivi des actions.

⁵¹ La mission a demandé aux parcs d'estimer sur une échelle de 1 à 5 l'impact que chacune de leurs cinq grandes missions avait sur le territoire et si cet impact leur paraissait mesurable. Résultat de cette enquête, si l'impact de l'action des parcs est estimé en moyenne à 3,40 sur 5 tandis que la mesurabilité de cet impact n'est estimée qu'à 2,87.

⁵² Résultats attendus pour l'automne 2017.

Rapport

Conséquence de ce qui précède, si les actions des parcs sont (souvent) visibles, leur impact véritable sur les territoires reste peu mesuré. Améliorer l'évaluation des parcs permettra de renforcer leur lisibilité et donc de légitimer leur existence et leurs actions pour autant que cette évaluation mette en évidence leur fonction de stratégies dans le développement des territoires.

Recommandation n°5 : MTES, FPNRF

Simplifier le dispositif d'évaluation pour le rendre moins coûteux, moins consommateur de ressources humaines et surtout plus performant pour élaborer des instruments de communication efficaces :

1°) rendre plus simples et plus lisibles les démarches d'évaluation en continu ; mieux y associer les élus pour augmenter leur implication dans les instances des parcs ;

2°) évaluer l'impact des parcs à partir de :

- quelques indicateurs particulièrement représentatifs des enjeux de territoires en les croisant avec une représentation cartographique ;

- quelques enquêtes auprès des habitants permettant de mesurer l'impact au sein du parc comparé à l'extérieur.

2.1.5. Une situation financière qui ne laisse pas (actuellement) apparaître de difficultés pour la majorité des parcs

Les données qui suivent, issues de la Comptabilité publique, sont agrégées ; si elles ne traduisent pas l'extrême hétérogénéité des situations, elles donnent cependant des indications utiles sur la situation financière de PNR objets de l'étude⁵³.

2.1.5.1. Les budgets des 51 PNR représentent un montant cumulé de 188 M€ de recettes, dont l'augmentation est essentiellement due aux créations de parcs

Le montant total⁵⁴ des ressources allouées aux PNR a subi une évolution significative entre 2010 et 2015, puisqu'il est passé de 163,3 M€ à 188 M€, enregistrant une augmentation de 15 %. Rapporté au nombre de parcs, ce niveau de ressources a cru de 4 % (entre 3,5 et 3,7 M€/an et par parc)⁵⁵.

Tableau 8 : Recettes des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des recettes issues de la section de fonctionnement	128 452 030	133 778 711	139 971 953	142 462 415	143 859 383	151 353 887

⁵³ L'analyse de la mission s'arrête à l'année 2015 en raison de l'indisponibilité de données postérieures. Les données de ce paragraphe sont issues de la comptabilité des syndicats mixtes extraite du logiciel Helios de la DGFiP ou des réponses apportées par les PNR au questionnaire que leur a adressé la mission – la FPNRF s'étant refusée à communiquer à la mission les données financières qu'elle recueille annuellement auprès de ses membres, à l'exception de quelques données agrégées.

⁵⁴ Incluant les budgets annexes, contrairement aux données globales disponibles auprès de la FPNRF.

⁵⁵ Pour mémoire, et selon les données fournies par la FPNRF (hors budgets annexes), les ressources totales allouées à l'ensemble des PNR auraient augmenté de 67 % entre 2006 et 2015.

Rapport

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des recettes issues de la section d'investissement	34 819 636	38 378 460	30 606 485	32 502 550	33 357 866	36 610 347
Total des recettes des PNR	163 271 666	172 157 171	170 578 438	174 964 965	177 217 249	187 964 234
Recettes annuelles moyennes par PNR	3 549 384	3 662 919	3 553 717	3 645 103	3 544 345	3 685 573

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

Tirés de données globales et déclaratives⁵⁶ fournies par la FPNRF, les chiffres suivants donnent une indication :

- ♦ d'une part, sur la stabilité, entre 2006 et 2015, du poids relatif des recettes statutaires par rapport aux « recettes sur opérations réalisées » ;
- ♦ d'autre part, sur le poids particulièrement élevé des recettes statutaires par rapport aux « recettes sur opérations réalisées », puisque sur 2015, elles pèsent 56,5 % des recettes contre 34,9 % des recettes sur opérations.

Tableau 9 : Répartition des recettes des PNR entre cotisations statutaires et recettes sur opérations (en €)

Catégorie de recettes	2006	%	2015	%
Recettes issues des cotisations statutaires (+ État)	55,5	57,6	78,2	56,5
Recettes sur opérations	32,6	33,9	48,3	34,9
Autres (ressources propres, produits financiers,...)	8,2	8,5	12	8,7
Total	96,3	100,0	138,5	100,0

Source : FPNRF, 2017.

Les financements publics représentent, en 2015, 87 % des ressources totales (en augmentation de pratiquement 20 points depuis 2010).

Ce chiffre intègre la part des régions qui apportent 38 % des ressources (en augmentation) – les départements et l'État⁵⁷ apportant respectivement 17 et 11 % (en légère hausse pour les départements, et stable pour l'État)⁵⁸. La part du bloc communal (EPCI et communes) passe de 10 à 13 % de l'ensemble des ressources sur cette même période.

Tableau 10 : Répartition des financements par financeur (en % des recettes)

Financeur	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des recettes en M€	163,3	172,2	170,6	175,0	177,2	188,0
Financements État	10	10	11	9	10	11
Financements région	31	34	35	36	36	38
Financements départements	15	15	18	16	17	17
Financements communes	5	5	6	6	6	7
Financements EPCI	5	5	5	5	6	6
Financements européens	3	6	6	8	6	8
Total Financements publics	69	75	80	81	81	87

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

⁵⁶ Hors budgets annexes et hors recettes d'investissements.

⁵⁷ L'État verse annuellement une subvention globale de 120 k€ à chaque PNR.

⁵⁸ Rapporté à l'ensemble des ressources, et non plus aux seuls financements publics, la part des régions augmente également, celle des départements recule légèrement, et celle de l'État reste stable.

Rapport

Pour mémoire, si la part des ressources propres (celles qui sont issues de rémunérations de prestations ou de redevances) a progressé de 38 % en 6 ans, elle reste d'un niveau relativement modeste, rapporté à l'ensemble des ressources (de l'ordre 330 k€/parc en 2015, soit environ 9 % de ses ressources totales). À cet égard, la mission n'a pas eu connaissance (ni constaté l'existence) d'activités ou de potentiels de « diversification » ou de valorisation qui auraient été développées ou restant à développer par les parcs. Les quelques expériences conduites (parkings payants, vente d'ouvrages ou de produits apicoles, billetterie, ...) se traduisent généralement par des pertes nettes.

2.1.5.2. Des dépenses maîtrisées, dont la part liée à la masse salariale s'accroît légèrement

Pour leur part, les dépenses totales de fonctionnement des PNR sont passées globalement de 127,9 M€ en 2010 à 144,8 M€ en 2015, soit une moyenne par parc qui est restée stable (en fait, en légère hausse de 1,7 %) à environ 3,7 M€/an.

Ces dépenses se répartissent, en 2015 entre des charges d'exploitation (correspondant aux dépenses issues de la section de fonctionnement) pour 75,8 % - et des dépenses d'investissement pour la différence (24,2 %).

Tableau 11 : Dépenses des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des dépenses issues de la section de fonctionnement (charges d'exploitation)	127 850 016	131 226 060	135 755 173	138 870 488	138 376 320	144 770 626
Total des dépenses issues de la section d'investissement	41 443 730	48 228 456	36 192 997	45 482 173	43 489 669	46 272 096
Total des dépenses des PNR	169 293 746	179 454 516	171 948 170	184 352 661	181 865 989	191 042 722
Dépenses moyennes par PNR	3 680 299	3 818 181	3 582 254	3 840 680	3 637 320	3 745 936

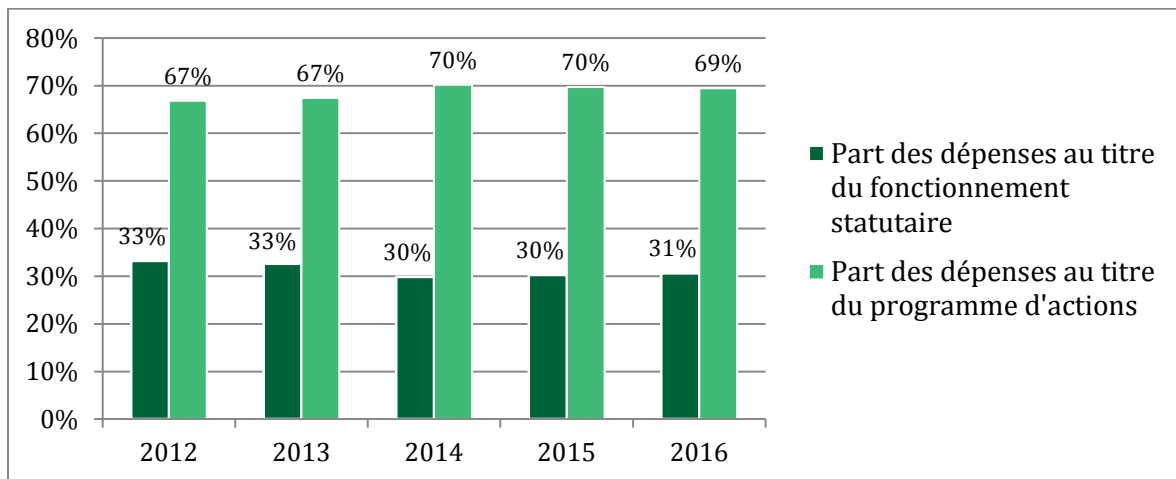
Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

La part relative aux fonctions support⁵⁹ diminue légèrement entre 2012 et 2016 par rapport aux dépenses faites au titre du programme d'actions : elle passe de 33 % à 31 %⁶⁰ des charges d'exploitation.

⁵⁹ Gestion administrative, direction, SIG, fonctionnement des organes consultatifs, entretien et aménagement su siège, statistiques...

⁶⁰ La mission n'a pas recherché la détermination de « couts standards », en raison de la très forte hétérogénéité des parcs : missions différentes, contexte géographique différent, ...

Graphique 3 : Répartition des dépenses entre fonctionnement statutaire et programme d'actions



Majoritairement couverte par les contributions statutaires des membres des syndicats, la masse salariale représente plus de 50 % de l'ensemble des dépenses issues de la section de fonctionnement (charges d'exploitation), sachant que la moitié des rémunérations est versée à des personnels titulaires.

Tableau 12 : Masse salariale des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Masse salariale totale	65 705 151	68 246 999	71 084 732	72 080 473	73 985 457	77 210 039
Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement (%)	51	52	52	52	53	53
Rémunérations de personnel	47 602 512	48 999 426	50 636 362	51 482 664	53 735 606	56 064 548
Rémunération du personnel titulaire	23 763 463	24 548 351	25 349 701	24 867 279	27 405 162	28 805 591
Rémunération du personnel non titulaire	21 913 361	22 527 569	23 577 548	24 962 137	23 858 185	24 420 255
Part titulaires dans les rémunérations (%)	50	50	50	48	51	51
Part non titulaires dans les rémunérations (%)	46	46	47	48	44	44

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFiP.

Un point particulier a été signalé par les PNR visités à la mission, qui porte sur l'obligation qui leur est faite d'autofinancer au moins 30 % de leurs investissements, et qui limiterait leur capacité d'action. La mission a pu constater que cette règle, imposée effectivement par le code général des collectivités territoriales (CGCT), donne lieu à interprétations diverses de la part des services de l'État, et donc à une mise en œuvre très variable selon les PNR⁶¹. À cet égard, la mission ne peut que recommander que la FPNRF, accompagnée le cas échéant des services compétents du ministère de la transition écologique et solidaire en charge du suivi des PNR, sollicite de la DGCL en vue de la clarification de cette règle avancée systématiquement dans les parcs rencontrés comme étant problématique pour eux.

⁶¹ De fait, cette règle n'est pas strictement respectée.

2.1.5.3. Des résultats en hausse sur la période

Les résultats moyens par PNR dégagés sur la période 2010-2015 croissent de 112 % en moyenne (de 24 k€ par parc en 2010 à 51 k€ par parc en 2015) ; ils sont cependant marqués par une très forte hétérogénéité : sur ces 6 années, 37 % des syndicats présentent un résultat moyen négatif, 40 % un résultat moyen compris entre 0 et 50 000 €, et 24 % connaissent un résultat moyen supérieur ou égal à 50 000 €.

Suivant les exercices, ce sont entre le tiers et la moitié des parcs qui enregistrent un déficit – certains parcs montrant en revanche une tendance marquée à progresser sur l'ensemble de la période.

2.2. Des enjeux et défis

2.2.1. Un paysage administratif qui évolue : des chevauchements territoriaux auxquels s'ajoutent des chevauchements de compétences

Les nouvelles compétences des EPCI en matière d'aménagement du territoire et de développement économique⁶², font craindre aux parcs et à leur fédération la perte de sources de recettes, à partir du moment où ils ne pourraient plus répondre aux appels à projet lancés sur des domaines sur lesquels ils ne seraient pas considérés comme compétents.

Cette crainte paraît fondée.

Que ce soit par rapport aux EPCI, aux Pays⁶³, aux Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)⁶⁴, ou aux SCoT⁶⁵, les PNR sont les seuls dont le périmètre est strictement défini en fonction des considérations objectives de nature patrimoniale.

Les différences de logiques territoriales sur des organisations qui s'intéressent pour tout ou partie aux mêmes problématiques que les PNR conduit inévitablement à des chevauchements, voire à des conflits de compétences dans les zones partagées.

On notera toutefois l'existence de plans de coopération entre PNR et EPCI⁶⁶, ainsi que des conventions de missions⁶⁷. La carte ci-après, produite par le commissariat général à l'égalité des territoires en est l'illustration s'agissant des seuls Pays et PETR.

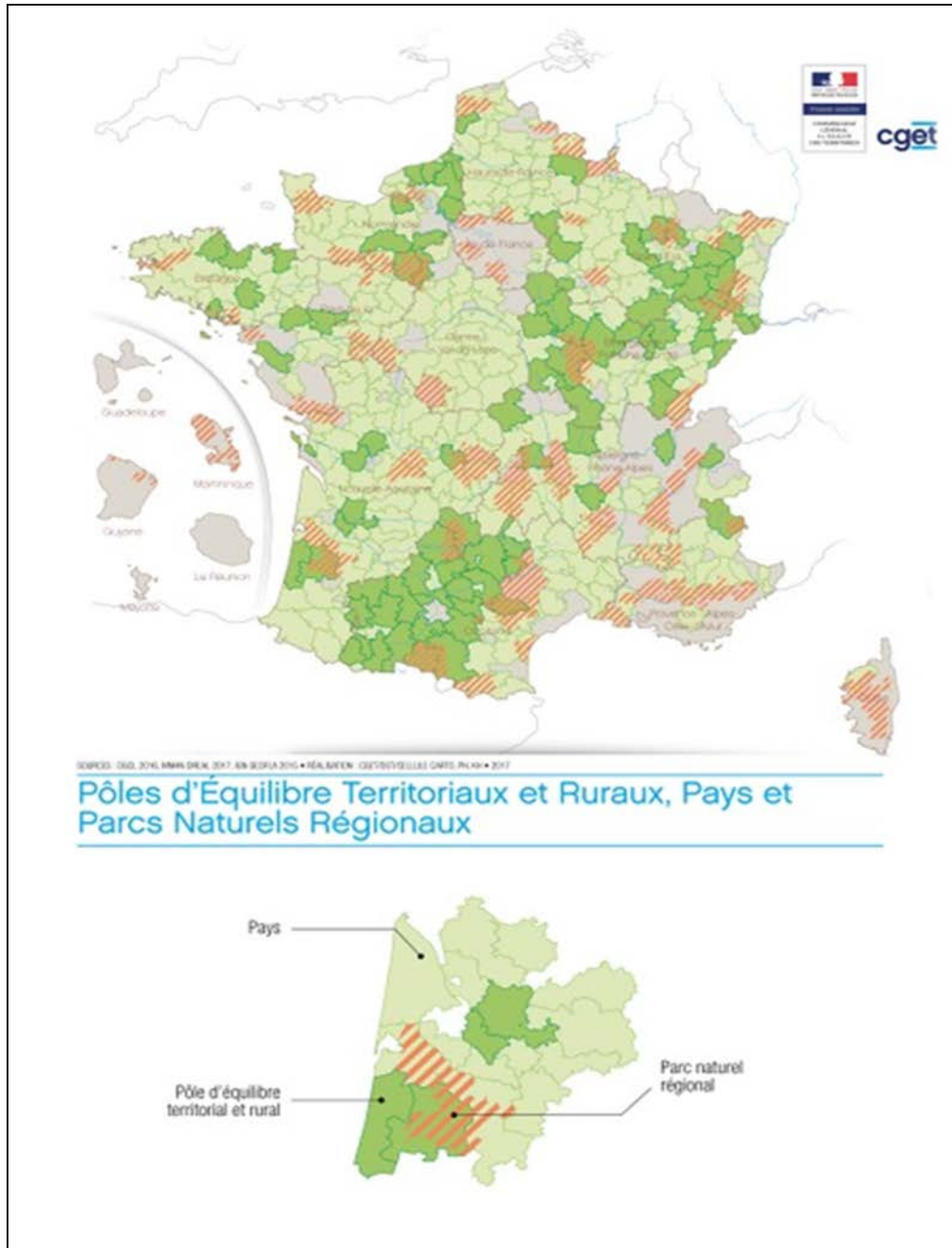
⁶² Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République transfèrent aux EPCI la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à partir du 1^{er} janvier 2018, et l'assainissement et l'eau à partir du 1^{er} janvier 2020.

⁶³ Créés par la loi du 4 février 1995, ils couvrent un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ; l'article 25 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire précise que « le Pays doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre » ; soucieux de lutter contre le « millefeuille territorial », le législateur de 2010 a abrogé la loi relative aux pays tout en permettant aux contrats conclus par les pays antérieurement à cette abrogation d'aller jusqu'à leur terme. La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles permet la transformation des pays en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

⁶⁴ Aux termes de l'article L5741-1 du CGCT, « le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural ».

⁶⁵ Schémas de cohérence territoriale (SCoT), créés par la loi « solidarités et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 sont des outils de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (notamment organisation de l'espace, urbanisme, habitat, mobilité, aménagement commercial, environnement,...).

Carte n°1 – Zones de chevauchement des PNR, des Pays et des PETR



Source : CGET, 2017

⁶⁶ Le parc naturel régional des Monts d'Ardèche expérimente depuis 2010 un outil permettant de mieux connaître et mieux travailler avec les communautés de communes : les plans de coopération. Véritable feuille de route sur une période de trois ans, le « plan de coopération » définit plusieurs actions de coopération sur lesquelles chacun des partenaires s'engage. Le plan de coopération est conçu comme un outil sur mesure, conçu au cas par cas, en fonction des projets et des moyens humains et financiers mobilisables. Il fixe des objectifs stratégiques et opérationnels, les responsabilités de chacun des partenaires, un calendrier et des indicateurs de réalisation.

⁶⁷ Dans le cadre d'une convention signée avec 7 communautés de communes pour la période 2017 – 2019, le syndicat de coopération pour le parc naturel régional des Vosges du nord (SYCOPARC) pilote une politique mutualisée en faveur du patrimoine bâti traditionnel pour les communes situées hors du périmètre du parc (mise en place d'une mission technique de conseil en architecture, inventaire du patrimoine bâti traditionnel, pédagogie, animation de réseaux, ...).

Selon l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP), 31 % des Pays et PETR sont au moins en partie ou totalement couverts par le périmètre d'un PNR et 80 % des PNR sont concernés en partie ou totalement par un Pays ou un PETR.

En outre, l'analyse comparative faite par la mission des compétences des différentes structures de planification et d'aménagement du territoire met également en évidence des compétences susceptibles de générer une concurrence, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Au surplus, le constat a été fait également par l'ANPP de ce que les Pays et les PETR⁶⁸ s'investissaient également dans des domaines liés aux questions environnementales, sans que la loi ne leur impose.

Les problématiques de chevauchement territorial ont toutefois été prises en compte par le législateur, en limitant les possibilités de superpositions et en instituant une hiérarchie entre les différents documents d'objectifs. L'article 25 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire consacre une forme de primauté du PNR sur le Pays nouvellement constitué⁶⁹. Une règle comparable concerne les PETR⁷⁰.

En pratique, tous les parcs rencontrés par la mission ont indiqué que la question de la concurrence sur des territoires de chevauchement pouvait se poser, de façon plus au moins aigue⁷¹.

Elle est réglée de différentes manières : convention de mission (en cas de chevauchement partiel avec un EPCI, Pays ou PETR, le PNR prend la compétence sur la totalité du périmètre concerné, y compris les communes hors du Parc), pilotage sous une bannière commune en cas d'appel à projet par exemple⁷², concertation entre les acteurs (prévue par l'article L5741-2 du CGCT précité pour les PETR). À cet égard, la mission considère qu'un tel dispositif de concertation devrait être également prévu hors PETR, lorsqu'il y a chevauchement entre un PNR et un Pays ou un EPCI.

⁶⁸ 75 Pays étaient ainsi engagés en 2016 dans la démarche « plan climat-énergie territorial et sur les 516 lauréats de l'appel à projet « territoires à énergie positive pour la croissance verte » lancé fin 2014, 100 étaient des Pays ou des PETR. 40 PNR sur 51 ont répondu à cet appel à projet.

⁶⁹ « Il ne peut être reconnu de Pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional. Si le territoire du Pays recouvre une partie du périmètre d'un parc naturel régional ou si le territoire d'un parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un Pays et qu'il ne peut être procédé à l'harmonisation de périmètres, la reconnaissance de la dernière entité constituée nécessite la définition préalable, par convention passée entre les parties concernées, des missions respectives confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du Pays sur les parties communes. La charte du Pays et les actions qui en procèdent doivent être, sur les parties communes, compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional ».

⁷⁰ L'article L5741-2 du CGCT dispose que « lorsque le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural recouvre celui d'un parc naturel régional, le projet de territoire doit être compatible avec la charte du parc. Une convention conclue entre le pôle et le syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion d'un parc naturel régional détermine les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun ».

⁷¹ Dans un article du 2 janvier 2008 intitulé « le parc des boucles de la Seine normande peine à survivre », le quotidien « Les Échos » relève que « le parc (...) est en crise. (...) Ce parc doit aujourd'hui compter avec les communautés de communes et les pays qui captent de plus en plus les subventions ». Selon l'auteur de l'article, un audit mentionne que « le parc est fortement concurrencé sur le développement économique durable, le paysage et l'urbanisme, le tourisme ».

⁷² Notamment pour le programme européen de développement local Leader.

2.2.2. Des conséquences en termes d'accès à la ressource financière

2.2.2.1. La récente mise en place des contrats de ruralité

L'article L5741-4 du CGCT prévoit que « *le PETR peut constituer le cadre de contractualisations infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires* ». À ce titre, l'État a mis en place en 2016 (circulaire du 23 juin 2016) les contrats de ruralité dont les PETR et les EPCI peuvent seuls être bénéficiaires (les PNR en étant donc exclus).

Sorte de « mini contrat de plan », le contrat de ruralité, qui engage les signataires pour 6 ans, coordonne les moyens financiers et prévoit l'ensemble des actions et projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou encore de cohésion sociale.

En 2016, 216 M€ du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) sont dédiés aux contrats de ruralité. Les projets inscrits dans ces contrats pourront également s'appuyer sur les crédits de droit commun (volets territoriaux des CPER, dotation d'équipement des territoires ruraux,...)⁷³.

Par ailleurs, si, actuellement, les PNR apparaissent plutôt mieux armés que les PETR du fait de leur taille pour répondre à un certain nombre d'appels à projets qui, de plus en plus, réclament une ingénierie de projet performante, l'augmentation progressive de la taille des intercommunalités et des territoires de projet (Pays, PETR) donne à ces derniers une capacité accrue de disposer à terme de l'ingénierie nécessaire⁷⁴, et de concurrencer directement les PNR sur des territoires communs.

2.2.2.2. Une structure de recettes et de dépenses qui rend les PNR sensibles à la contrainte budgétaire de leurs membres et qui devra évoluer

Les représentants des parcs rencontrés par la mission ont régulièrement fait état d'un durcissement du dialogue noué avec leurs membres, lié à un climat général de tension budgétaire, lorsqu'il s'agit d'en solliciter des moyens financiers.

À cet égard, la structure observée des recettes et des dépenses des PNR n'est pas de nature à favoriser leur adaptation à une évolution probable du comportement de leurs membres qui pourraient – c'est du moins ce qui a été porté à la connaissance de la mission – faire le choix soit de réduire les contributions globales, soit de privilégier le financement d'actions spécifiques au détriment de cotisations statutaires (qui demandent d'ailleurs un engagement sur la durée prévue dans les chartes ou les statuts).

En effet :

- ◆ d'une part, les cotisations statutaires représentent aujourd'hui 56,5 % des recettes (contre 34,9 % pour le financement des actions) ;
- ◆ d'autre part, la masse salariale, qui pèse pour plus de 50 % dans les charges des parcs, concerne des personnels titulaires.

⁷³ L'annonce a été faite par le gouvernement le 27 septembre 2016, devant le Comité des finances locales (CFL), que 216 millions d'euros financeront les contrats de ruralité, dans le cadre du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) dont le montant est porté à 1,2 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017.

⁷⁴ Selon l'ANPP (étude précitée), 80% des porteurs de projets Leader 2007 – 2013 étaient des Pays ; pour la période de 2014 – 2020, 90% sont des Pays ou des PETR.

Les interlocuteurs de la mission ont bien semblé avoir pris conscience de cet enjeu de maîtrise de leurs coûts fixes et en particulier de leur masse salariale (ainsi que des questions de titularisations de leurs cadres d'ailleurs), de même que de la nécessité de rechercher davantage qu'actuellement des financements extrastatutaires, adoptant une posture de « prestataires » au service des politiques de leurs membres.

Cette proposition ne doit toutefois pas être confondue avec la question de la « diversification des activités », traitée infra.

2.2.3. La nécessaire maîtrise du champ d'action

Si une grande part de l'activité des parcs passe par des actions d'ingénierie, d'animation ou de mise en réseaux (marque collective valeur PNR, promotion du tourisme de pleine nature, relance d'activités agricoles traditionnelles, campagnes de communication sur des filières,...), les cas où les parcs jouent le rôle d'opérateur, et parfois d'investisseur, ne sont pas rares non plus (Musée de la Résistance et Musée de la préhistoire pour le Parc naturel régional du Vercors, Ecogolf de Jumièges par le Parc des Boucles de la Seine, ...).

Longtemps seuls sur leur territoire à être capable de porter des projets, ayant su développer des compétences en conséquence, et titulaires d'un label gage de qualité, les parcs remplissent également des missions d'ingénierie ou d'assistance aux collectivités locales (région, département, communes), qu'il s'agisse d'expérimentations, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de maîtrise d'ouvrage déléguée dans des champs très divers (assistance technique pour la réalisation de zones industrielles, portage d'un projet Life - initiative européenne de soutien à des projets environnementaux- pour le compte de la région, mission d'ingénierie pour la création d'une réserve naturelle régionale...).

Enfin, les PNR exercent parfois des missions dans le cadre de compétences qui sont transférées à leur syndicat mixte (compétence SCoT pour le compte des communes ou EPCI, service public d'assainissement non collectif – SPANC -, ...) ⁷⁵.

Face à cette extrême diversité des actions conduites, la question est posée de savoir si cette « diversification » - qui peut donner l'image de parcs « attrape-tout » - doit être poussée, ou s'il ne convient pas au contraire de recentrer leurs activités sur ce qui en fait la spécificité, et s'appuyer sur leurs talents. À cet égard, il ressort des divers entretiens réalisés par la mission une prise de conscience assez générale de la nécessité de maîtriser cette diversification des activités, lorsqu'elle n'a comme justification que la recherche d'équilibres budgétaires.

Sans doute ce sujet mérite-t-il la poursuite de réflexions stratégiques déjà initiées au sein de la Fédération.

2.2.4. Une participation qui doit être améliorée

Les Parcs sont confrontés aujourd'hui à deux défis en termes de gouvernance :

⁷⁵ De nombreux exemples d'actions conduites par les PNR sont fournis dans l'annexe dédiée aux PNR.

- ♦ assurer un bon niveau de présence et de représentation dans les différentes instances de gouvernance. Les parcs sont généralement conscients du risque de désaffection que peut générer un déficit démocratique au niveau de la gouvernance. Interrogés sur le niveau de participation aux comités syndicaux sur les cinq dernières années, les parcs qui ont répondu au questionnaire l'estiment autour de 55 %. La faiblesse de ce taux est à mettre sur le compte de plusieurs facteurs : sollicitations des élus à l'occasion des campagnes électorales, multiplicité des réunions dans le cadre de la construction des nouvelles intercommunalités qui mobilisent les représentants des communes, difficultés de déplacement en zones de montagne en période hivernale,...
- ♦ renforcer encore une forme de « démocratie participative », visant à associer plus directement les citoyens, en vue d'en assurer une meilleure écoute et, partant, de renforcer l'ancrage territorial, en développant des actions qui améliorent la participation de ces derniers : organisation de journées d'évaluation ouvertes au public, appui sur des leaders d'opinion pour mener des actions d'éco-civisme, appui sur les élus des communes pour diffuser les informations et les décisions prises en comités et bureaux syndicaux, ouverture au public des groupes de travail,...

Au-delà, l'enjeu pour les parcs est leur capacité à réunir, notamment au sein du comité syndical, des acteurs du territoire qui ont des avis divergents, d'obtenir d'eux qu'ils se parlent et qu'ils arrivent à travailler ensemble à des solutions consensuelles – capacité qui est reconnue comme une de leurs spécificités et comme une réelle réussite.

2.2.5. Un engouement nécessitant la même vigilance pour l'obtention du label

La décision de classement d'un territoire en PNR est fondée sur un ensemble de critères extrêmement rigoureux : la qualité et la spécificité du patrimoine naturel, culturel et paysager, représentant une entité remarquable pour la région concernée et comportant un intérêt reconnu au niveau national, la qualité du projet présenté, la capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc à le conduire, et la détermination de l'ensemble des collectivités et groupements intéressés à le mener à bien.

Or, les parcs font aujourd'hui l'objet, pour des raisons sociétales tenant à l'environnement et au développement durable, ou à l'impact qu'ils peuvent avoir sur l'économie des territoires et son attractivité, d'un engouement pressant qui se traduit par de nombreux projets de création.

Le nombre de parcs et la surface couverte par les PNR augmentent ainsi régulièrement depuis 1970 - le PNR des Baronnies provençales est le dernier créé en 2015, et en janvier 2017, une vingtaine de projets de PNR étaient à l'étude⁷⁶. Ainsi, les projets de PNR de la Sainte Baume, de l'Aubrac, de la Picardie maritime et du Médoc pourraient aboutir au classement de ces territoires dans les 2 années à venir.

Si la barre des 60 PNR devrait être atteinte à l'horizon 2020, le développement doit toutefois rester maîtrisé et répondre à un véritable besoin, placé sous le signe de la qualité :

- ♦ adhésion des populations et des collectivités concernées ;
- ♦ identité patrimoniale effective ;
- ♦ projet porteur d'innovations et d'expérimentations.

⁷⁶ Neuf projets de parcs sont en cours de réflexion : Montagne basque, Comminges, Garrigues de l'Uzège, Marais littoraux de Brouage, Seudre et Oléron, Gâtine poitevine, Estuaire de la Loire, Bocage Gâtinais, Sources de Saône et Meuse, Argonne ; six projets voient l'élaboration d'une charte prescrite par la ou les régions concernées : Baie de Somme Picardie Maritime, Rance et Cotes d'Émeraude, Brie de Deux Morin, Doubs horloger, Médoc, Belledonne, Aubrac, Mont Ventoux, Corbières Fenouillèdes, Sainte Baume.

Rapport

La liberté des communes d'un périmètre donné d'adhérer ou non au renouvellement de chartes est une singularité dans le paysage des collectivités locales ; c'est un marqueur de la réussite ou du succès des PNR puisque globalement le nombre des adhésions par PNR augmente.

La mission ne peut qu'encourager à une poursuite de la sélectivité dans la création de ces structures – sélection qui permettra de conserver sans la dénaturer, la valeur du label PNR.

Rapport

À Paris, le 1^{er} septembre 2017

Philippe DUPUIS

Inspecteur général
des finances



Hélène de COUSTIN

Inspectrice générale
de l'administration



Annick MAKALA

Chargée de mission
du conseil général
de l'environnement et du
développement durable



Samuel BERGER

Inspecteur des finances



Dominique LACROIX

Inspecteur général
de l'administration
en service extraordinaire



Dominique STEVENS

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : ESPACES NATURELS SENSIBLES (ENS)

ANNEXE II : PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR)

ANNEXE III : LETTRE DE MISSION

ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE V : LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS

ANNEXE I

Espaces naturels sensibles (ENS)

SOMMAIRE

1. DESCRIPTION DES ENS	1
1.1. Les espaces naturels sensibles, une politique publique départementale qui s'est bâtie progressivement	1
1.2. Le cadre juridique des ENS	3
1.3. Une recette affectée, la part départementale de la taxe d'aménagement.....	4
1.3.1. Détermination de la part départementale de la TA.....	4
1.3.2. Une taxe affectée dont l'utilisation est fixée par la loi.....	5
1.3.3. Une mise en œuvre de la collecte de la TA par les services de l'État qui a pu générer des interrogations.....	7
1.3.4. Un dispositif de suivi largement perfectible.....	9
1.3.5. Des Instruments juridiques	11
1.3.6. La création de zones de préemption.....	11
1.3.7. L'instauration de mesures de protection réglementaires.....	12
2. BILAN ET ACTIONS DE LA POLITIQUE ENS.....	13
2.1. Les départements, des acteurs puissants pour protéger le patrimoine naturel terrestre	13
2.2. Les actions réalisées au titre de la politique ENS	13
2.2.1. Un bilan qualitatif des recettes et des dépenses de la politique ENS.....	14
2.2.2. Un faible niveau d'acquisitions foncières	16
2.2.3. Des dépenses en progression en faveur de la préservation de la ressource en eau.....	17
2.2.4. Des dépenses incertaines ou non justifiées	17
2.2.5. Des recettes de la taxe parfois non utilisées pour les besoins de la politique ENS.....	18
2.2.6. Des recettes de la taxe qui peuvent aussi être réservées en vue d'investissements ENS futurs.....	19
2.3. Pilotage.....	20
2.3.1. Une hétérogénéité dans les enjeux portés par les Schémas Départementaux des Espaces Naturels (SDENS).....	20
2.3.2. Des organisations des départements variables selon les territoires.....	22
3. VOLET FINANCIER.....	23
3.1. La mise en place de la taxe d'aménagement a conduit à une perte de lisibilité sur l'affectation des recettes et une perte d'efficacité dans le processus de collecte de la taxe	23
3.1.1. La taxe d'aménagement, assise sur les autorisations d'urbanisme, a remplacé à compter du 1 ^{er} janvier 2012 la taxe départementale des espaces naturels sensibles	23
3.1.2. La mise en place concomitante de plusieurs réformes a complexifié et perturbé le processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement.....	24
3.1.3. Les données disponibles sur les emplois des recettes issues de la TA doivent être fiabilisées et mieux exploitées par les services de l'État.....	30

3.2. Une ressource en légère progression sur les cinq dernières années, soumise à des variations conjoncturelles.....	34
3.2.1. <i>Le taux de taxation a progressé notablement lors de la mise en place de la taxe d'aménagement, puis s'est relativement stabilisé.....</i>	34
3.2.2. <i>Les règles de taxation de la TA se traduisent par un rendement légèrement supérieur à l'ancienne TDENS.....</i>	35
3.2.3. <i>Les montants liquidés et perçus ont augmenté sur la période 2011-2015, avec une baisse conjoncturelle de recettes sur les années 2013 et 2014.....</i>	36
3.3. Les montants des emplois déclarés par les départements ne correspondent pas aux recettes affectées à la politique ENS.....	40
3.3.1. <i>Si le volume global des emplois a progressé, il reste décorellé de l'évolution des recettes.....</i>	40
3.3.2. <i>Parmi les dépenses identifiables, les dépenses déclarées consacrées à l'acquisition d'espaces diminuent au profit des dépenses d'aménagement</i>	41
3.3.3. <i>Les recettes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS restent supérieures à 235 M€ en 2015, mais constituent essentiellement un cumul indicatif des désajustements historiques entre recettes et dépenses</i>	46

1. Description des ENS

1.1. Les espaces naturels sensibles, une politique publique départementale qui s'est bâtie progressivement

La notion actuelle d'espace naturel sensible trouve son origine dans le décret 59-768 du 26 juin 1959 qui, pour limiter les effets de la pression de l'urbanisation du littoral, dispose que « *dans les départements des Alpes Maritimes, des Bouches du Rhône et du Var, des arrêtés du ministre de la construction (...) pourront, après consultation des conseils généraux intéressés (...) déterminer des périmètres à l'intérieur desquelles* » des « *dispositions exceptionnelles* » seront applicables « *en vue de préserver le caractère du littoral Provence - Côte d'Azur* »¹.

Les principaux éléments du dispositif actuel (compétence départementale, droit de préemption ou d'expropriation et redevance affectée) apparaissent avec l'article 65 de la loi de finances n° 60-1384 du 23 décembre 1960 qui instaure dans des « *périmètres sensibles* » un droit de préemption au profit des départements² et une « *redevance départementale d'espaces verts tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses des départements pour l'acquisition de terrains par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption (...) et pour l'aménagement de ces terrains en espaces libres incorporés au domaine public départemental* »³ où l'urbanisation est désormais proscrite.

Le dispositif se trouve expressément introduit dans le droit de l'urbanisme par la loi 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme. Le chapitre IV, consacré aux dispositions tendent « *à renforcer la protection de la nature* », ainsi que le décret d'application n° 77-758 du 7 juillet 1977, introduisent le concept d'ouverture au public en étendant le champ d'utilisation de la taxe d'espaces verts à la protection et à l'entretien d'espaces naturels ou forestiers ouverts au public.

L'article 30 de la loi du 31 décembre 1976 crée « (...) *à l'intérieur des périmètres sensibles (...) une taxe départementale d'espaces verts tenant lieu de participation forfaitaire aux dépenses des départements, soit pour l'acquisition des terrains par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption (...) et pour l'aménagement de ces terrains en espaces verts incorporés au domaine public départemental, soit pour la protection et l'entretien d'espaces naturels ou forestiers ouverts au public dans le cadre de conventions (...). Le produit de la taxe peut également être affecté à l'acquisition de terrains par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ainsi qu'à l'entretien des terrains acquis par lui ou par les communes dans l'exercice de leur droit de substitution.* »

Cette législation demeure restreinte à une liste de départements fixée par décret.

¹ Dans ces périmètres, « *les préfets pourront, par arrêté notifié aux propriétaires intéressés, (...) déterminer des espaces boisés, non soumis au régime forestier, dont la réservation est nécessaire, en vue de les soumettre, dès avant l'approbation des plans d'urbanisme, au régime prévu au (...) décret n° 58-1468 du 31 décembre 1958* » relatif à la conservation et à la création d'espaces boisés dans les communes tenues d'avoir un plan d'urbanisme. Dans ces espaces, en vertu du décret 59-1059 du 7 septembre 1959, les coupes et abattages d'arbres sont réglementés, et soumises à déclaration préalable ou autorisation.

² « (...) *à l'intérieur de périmètres dits périmètres sensibles définis en application du décret n° 59-768 du 26 juin 1959 (...) ou ultérieurement définis dans d'autres régions en application de décrets pris aux mêmes fins (...) les départements ont un droit de préemption sur tous terrains compris dans des zones fixées par arrêté du ministre de la construction après avis du conseil général et qui feraient l'objet d'une aliénation à titre onéreux* ».

³ Aux termes de l'article 19 du décret n° 61-910 du 5 août 1961, « (...) *aucune construction, même provisoire, à usage privatif, autre que celles nécessaires à la gestion des espaces libres, ne peut être édifiée sur les terrains acquis par les départements en application de l'article 65 de la loi (...) du 23 décembre 1960. La gestion des espaces libres aménagés pourra être éventuellement confiée par le département soit à un service public spécialisé, soit à une société départementale ou interdépartementale. Toutefois, ces espaces libres seront soumis au régime forestier* ».

Annexe I

La loi 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement rompt avec la règle de spécialité géographique en généralisant à l'ensemble des départements le concept « d'espace naturel sensible », sur lequel le conseil général est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public. La taxe départementale des espaces verts est remplacée par une taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) qui est désormais perçue sur l'ensemble du territoire départemental et non plus uniquement sur les périmètres sensibles.

Deux objectifs sont désormais assignés à cette politique justifiée par la nécessité de compenser la perte d'espaces naturels en raison du développement d'une urbanisation de plus en plus consommatrice d'espaces et d'artificialisation des sols :

- ◆ préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, et des champs naturels d'expansion des crues et assurer la sauvegarde des habitats naturels ;
- ◆ aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

Enfin, dernière évolution du dispositif, l'article 28 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 institue à compter du 1^{er} mars 2012 une taxe d'aménagement (TA) assise sur les droits à construire ou à aménager, dont une part départementale instituée par délibération du conseil général vient se substituer à l'ancienne TDENS en vue de financer d'une part la protection des espaces naturels sensibles, d'autre part les dépenses de fonctionnement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement autrefois couverts par une taxe spécifique.

La mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles s'est faite progressivement, au gré des évolutions de la législation et des orientations générales d'une politique qui tout en conservant sa philosophie initiale de compensation à l'urbanisation pour l'accueil du public urbain, a vu se préciser et se renforcer une logique de préservation des paysages et de la biodiversité.

Signe sans doute de cette évolution, alors que la législation des ENS relevait jusqu'ici uniquement de lois relatives à l'urbanisme, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages introduit une règle de compatibilité avec le schéma régional de cohérence écologique (cf. 1.2 infra) et prescrit en son article 18 un rapport sur les recettes et les dépenses de la TA⁴.

Selon une étude réalisée en 1986⁵, sur les 41 départements concernés par cette politique publique en 1982, 13 n'avaient pris aucune mesure effective pour délimiter les périmètres sensibles. Quant à ceux qui avaient appliqué les textes, les pratiques étaient très diverses, les acquisitions foncières étant pour certains de simples sauvetages du paysage, pour d'autres la création d'espaces verts périurbains, pour d'autres encore l'opportunité de réaliser des équipements à vocation touristique (sentiers de randonnée, plans d'eaux de loisirs, pistes de ski de fond,...), pour quelques-uns enfin un véritable instrument de protection de l'environnement.

En 2012, l'Association des départements de France (ADF) a réalisé une étude approfondie sur la mise en œuvre de la politique des ENS, mettant en évidence leur évolution sur 4 ans. Une nouvelle étude est en cours, mais dont la mission n'a pas pu en recueillir les données dans le délai de ses travaux.

⁴ Article 18 : « Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, mentionnée à l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme, et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création ».

⁵ Patrick Le Louarn : « du périmètre à l'espace... une évolution attendue de la législation des périmètres sensibles » ; Revue juridique de l'environnement année 1986 – volume 11.

Les conclusions de 2012 sont déjà parlantes ; elles mettent notamment en évidence :

- ◆ un engagement croissant des départements :
 - 99 départements menant une politique ENS contre 92 en 2006 ;
 - une moyenne de 10,9 ETP consacrés aux ENS contre 10 en 2009.
- ◆ une politique qui tend à se structurer :
 - 75 % des 93 départements ayant répondu à l'enquête avaient voté ou étaient en cours d'élaboration d'un schéma départemental des ENS⁶ (ou équivalent) contre 92 en 2006
 - en 2006, l'Assemblée des départements de France a élaboré une charte des ENS⁷ destinée à introduire un minimum de cohérence et d'unité dans les orientations et la mise en œuvre des ENS sur l'ensemble du territoire national. En 2012, 53 départements avaient signé cette charte contre 47 en 2009.
- ◆ une réelle dynamique de protection :
 - 200 000 ha d'espaces naturels protégés contre 170 000 en 2009 ;
 - 4 000 sites naturels gérés en ENS contre 3 050 en 2009.

À l'issue d'une longue période de montée en puissance, les départements apparaissent comme s'étant véritablement appropriés la politique des ENS à laquelle ils se disent très attachés, comme étant des axes majeurs de leur vocation d'échelon de proximité. Illustration de cette évolution, quasiment tous les sites internet des départements présentent la politique de l'environnement comme une de leurs principales responsabilités et la plupart d'entre eux détaillent les actions engagées ou réalisées en matière d'espaces naturels sensibles.

1.2. Le cadre juridique des ENS

La politique des espaces naturels sensibles est définie dans les articles L113-8 à L113-14 du code de l'urbanisme.

L'article L113-8 confirme le rôle du département, « *compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non, destinée à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L101-2⁸* ». L'article L215-21 dispose pour sa part que « *les terrains acquis (...) sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.* »

Protection, aménagement et accueil du public se trouvent donc au cœur de cette politique pour laquelle le département dispose d'instruments financiers et juridiques propres :

- ◆ une recette fiscale, la part départementale de la taxe d'aménagement (article L 113-10) affectée aux dépenses relevant des espaces naturels sensibles ;

⁶ Prévu par la charte des espaces naturels sensibles (à laquelle les départements sont libres d'adhérer), le schéma départemental a pour objet de définir, sur la base d'un état des lieux des richesses naturelles et paysagères du département, les objectifs et les moyens d'une intervention à court et à long terme.

⁷ Élaborée par l'Assemblée des départements de France, la Charte départementale des ENS à laquelle les départements sont libres d'adhérer, tend à rendre plus homogènes les politiques conduites par les départements en matière d'espaces naturels sensibles. Ses 9 articles rappellent le cadre juridique en matière d'objectifs de cette politique, de définition des ENS et de moyens mobilisables et fixent des orientations communes en matière de stratégie (élaboration d'un schéma départemental), de préservation, d'ouverture au public, d'évaluation et de suivi et de communication, ; elle comporte enfin des engagements en terme de participation aux réseaux.

⁸ Aux termes de l'article L 101-2 du code de l'urbanisme, « *l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants (...) 6° la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, ainsi que la création, la préservation et la remise en état des continuités écologiques* ».

- ♦ deux instruments juridiques : la création de zones de préemption (article L113-14) et l'instauration d'espaces boisés classés (article L 113-11 et L113-12).

1.3. Une recette affectée, la part départementale de la taxe d'aménagement

Dans le cadre d'une importante refonte de la fiscalité du droit de l'urbanisme, la taxe d'aménagement est venue se substituer à compter du 1^{er} mars 2012 à la taxe locale d'équipement et à diverses taxes affectées. Elle comprend une part communale, une part régionale en Île-de-France et une part départementale. Cette dernière vient se substituer à l'ancienne taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) et à la taxe départementale pour le financement des conseils en architecture, urbanisme et environnement (TDCAUE)⁹.

1.3.1. Détermination de la part départementale de la TA

Succédant à la TDENS et à la TDCAUE, la part départementale de la TA reprend globalement les grandes caractéristiques, comme le caractère facultatif pour les départements, qui peuvent faire le choix de ne pas l'instituer¹⁰. Elle introduit toutefois un certain nombre d'ajustements (cf. **Tableau 1**), notamment :

- ♦ le champ d'application de la nouvelle taxe est étendu à des aménagements (campings, fermes photovoltaïques,...) qui n'étaient pas concernés précédemment ;
- ♦ en contrepartie des possibilités étendues de dérogations sont à la disposition du Conseil départemental ;
- ♦ la valeur forfaitaire d'assiette est plus élevée.

Tableau 1 : comparaison entre l'ancienne TDENS et la part départementale de la TA

Règle	Réf. CU	Part départementale de la taxe d'aménagement	Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles
Taux	L 331-17	0 à 2,5 % (incluant le financement des CAUE, avec la suppression de la TDCAUE) NB : le département peut, par délibération, déterminer la part en pourcentage affectée aux ENS et celle destinée au CAUE	0 à 2 % (auxquels s'ajoutait la TDCAUE plafonnée à 0,3 %)
Zone d'application	L331-3	Ensemble du département	Ensemble du département
Objet	L331-3	Financement ENS et CAUE	Financement ENS
Champ d'application	L331-6	Opérations de construction soumises à déclaration préalable, ou à autorisation (permis de construire ou permis d'aménager) – article L331-6	Construction, reconstruction et agrandissements des bâtiments et aménagements soumis à autorisation préalable
Exonérations	L331-7	Constructions et aménagements destinés à être affectés un service public ou d'utilité publique	Bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation Bâtiments et aménagements affectés à un service public ou

⁹ Article 8 de la loi 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

¹⁰ Cas des départements de Paris et de l'Aube.

Annexe I

Règle	Réf. CU	Part départementale de la taxe d'aménagement	Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles
		Bâtiments à usage agricole Reconstruction à l'identique d'un bâtiment démoli depuis moins de dix ans pour la reconstruction de locaux sinistrés Aménagements prescrits par un plan de prévention des risques Locaux d'habitation relevant de l'article 278 sexies du CGI (certains logements aidés, hébergements d'urgence, ...) Constructions de moins de 5m2	d'utilité publique Bâtiments édifiés par les propriétaires d'une habitation familiale reconstituant leurs biens expropriés Immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques Bâtiments ou aménagements reconstruits après sinistre Aménagements prescrits par un plan de prévention des risques naturels
Possibilité d'exonérations par délibération du Conseil départemental	L331-9	Logements aidés ne bénéficiant pas de l'exonération de droit 50 % de la surface des logements bénéficiant d'un prêt à taux zéro plus. Commerces de détail de moins de 400 m2 Locaux à usage industriel et artisanal Surfaces à usage de stationnement, annexes à des logements aidés Surfaces à usage de stationnement, annexes aux immeubles autres que d'habitation individuelle Immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques Maisons de santé pluridisciplinaires lorsque la commune est maître d'ouvrages Abris de jardin, pigeonniers soumis à déclaration préalable	Construction de logements aidés par des organismes HLM Locaux artisanaux et industriels situés dans des communes de moins de 2000 habitants

Source : Code de l'urbanisme.

Dans la pratique, si les nouvelles règles semblent assez proches des anciennes, il paraît néanmoins que le passage de la TDENS et de la TDCAUE à la part départementale de la TA se soit traduite par une augmentation de la pression fiscale (cf. 3.2.2).

1.3.2. Une taxe affectée dont l'utilisation est fixée par la loi

Aux termes de l'article L331-2 du code de l'urbanisme, la partie départementale de la taxe d'aménagement est instituée en vue de financer, outre les dépenses des CAUE, la politique de protection des espaces naturels sensibles prévue à l'article 113-8, à savoir la protection, la gestion et l'ouverture au public des espaces naturels sensibles destinée à préserver la qualité des paysages, des milieux naturels et des champs d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels.

Au cœur de cette politique se trouve donc la notion d'espaces naturels sensibles dont le législateur a laissé à chaque Conseil départemental la liberté de définir le contenu en fonction de ses caractéristiques territoriales et des priorités politiques de protection qu'il se fixe - situation qui a sans doute contribué, volontairement ou non, à une certaine diversité d'emploi du produit de la taxe (cf. ci-après §3).

On retrouve néanmoins généralement dans les différentes définitions les mêmes paramètres de paysages, de biodiversité et de risque de fragilité¹¹. Si les caractéristiques des zones sur lesquelles les dépenses doivent s'effectuer ne sont pas précisément définies, en revanche, le type de dépenses autorisées est relativement précis. Sont ainsi autorisées des dépenses, soit liées à un enjeu d'accueil du public, soit liées à des enjeux paysagers ou de protection des milieux naturels, les deux pouvant être d'ailleurs cumulées sur un même site.

Sont ainsi possibles, à condition qu'elles s'inscrivent dans une démarche d'ouverture au public, les dépenses :

- ◆ d'acquisition, d'aménagement ou d'entretien de tout espace naturel boisé ou non appartenant au département ;
- ◆ de participation à l'acquisition, à l'aménagement ou à la gestion des terrains acquis par le conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, une commune, un établissement public de coopération intercommunale dans l'exercice du droit de préemption, par délégation ou par substitution ;
- ◆ d'aménagement et d'entretien d'espaces naturels boisés ou non appartenant aux collectivités publiques ou à leurs établissements publics, ou appartenant à des propriétaires privés à la condition qu'ils fassent l'objet d'une convention tendant à leur ouverture au public ;
- ◆ d'aménagement et de gestion des parties naturelles de la zone dite des 50 pas géométriques ;
- ◆ d'acquisition, d'aménagement et de gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, des chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales non ouvertes à la circulation générale ainsi que des chemins situés le long des autres cours d'eau et plans d'eau
- ◆ d'acquisition, d'aménagement et de gestion des espaces, sites et itinéraires figurant au plan des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, sous réserve que cela l'aménagement ou la gestion envisagés maintiennent ou améliorent la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels ;
- ◆ pour l'acquisition, la gestion et l'entretien de sites Natura 2000 désignés à l'article L.414-1 du code de l'environnement et des territoires classés en réserve naturelle au sens de l'article L.332-1 du même code ;

¹¹ Dans son rapport d'information 415 – 1997/1998 à la commission des affaires économiques et du plan du Sénat sur la gestion des espaces périurbains, le sénateur Gérard Larcher relève qu'« (...) en l'absence d'une définition réglementaire, on entend par espace naturel sensible, un site présentant des qualités certaines, compte tenu de l'intérêt des biotopes présents, ou de ses caractéristiques paysagères ou esthétiques. Il peut s'agir de terrains sans réelle valeur intrinsèque, mais considérés comme fragiles, parce que soumis à des pressions extérieures, telles que l'urbanisation ou un tourisme intensif ». Sur son site internet, le département de la Réunion définit un espace naturel sensible comme « un environnement naturel remarquable menacé ou vulnérable présentant un intérêt réel : paysager, floristique (diversité des plantes endémiques, indigènes), faunistique (diversité du monde vivant animal, oiseaux, insectes,...) ». Le site de l'Assemblée des départements de France indique que les ENS « sont généralement des espaces susceptibles : de présenter un fort intérêt ou une fonction biologique et/ou paysagère, d'être fragiles et/ou menacés et devant de ce fait être préservés, de faire l'objet de mesures de protection et de gestion, d'être des lieux de découverte des richesses naturelles. ». Le département de l'Aude définit les espaces naturels sensibles comme « des sites reconnus pour leurs patrimoines naturels exceptionnels accueillant une faune et une flore très diversifiées ou remarquables (...). Un espace naturel sensible est fragilisé, menacé ou rendu vulnérable par des pressions extérieures (...) ».

Annexe I

- ♦ d'études et d'inventaires du patrimoine naturel nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de protection et de gestion des espaces naturels sensibles destinées à être ouverts au public.

La taxe peut également servir à financer des dépenses destinées à assurer la protection des milieux naturels :

- ♦ acquisition, gestion et entretien des sites Natura 2000 et des territoires classés en réserve naturelle ;
- ♦ acquisition des sites destinés à la préservation de la ressource en eau, leur aménagement et leur gestion ;
- ♦ travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans les schémas régionaux de continuité écologique. Prévus à l'article L.371-3 du code de l'environnement.

La taxe est inscrite en section de fonctionnement du budget. Les dépenses peuvent couvrir du fonctionnement ou de l'investissement comme de la masse salariale, pour autant qu'elles se rattachent clairement aux dépenses prévues à l'article L331-2 du code de l'urbanisme.

L'article L215-21 du même code prévoit que les terrains acquis au titre de la politique des ENS font l'objet d'un plan de gestion. La personne publique propriétaire est responsable de cette gestion ; elle s'engage à les préserver, les aménager, et les entretenir dans l'intérêt du public.

La gestion des espaces aménagés peut, le cas échéant, être confiée à une personne publique ou privée compétente (association, commune, parc naturel régional, établissement public tel que l'ONF...) ; elle peut aussi être assurée en régie, comme le fait le département du Nord qui a fait ce choix pour ses 80 sites.

Il convient de noter dans certains départements, comme la Drôme, la pratique de reports permettant d'anticiper des investissements lourds à venir, notamment des acquisitions.

Les départements apparaissent très attachés à conserver une certaine souplesse dans les types de réalisations finançables avec la TA.

Ainsi, dans son rapport précité, le sénateur Gérard Larcher relève que « (...) rien n'interdit, en milieu périurbain, le financement par cette taxe de coulées vertes ou d'un réseau de chemins et sentiers aménagés dans des espaces naturels jouxtant des zones urbanisées. On pourrait ainsi très utilement s'inspirer du concept de voie verte – voie publique paysagée conçue comme espace de loisirs, ou espace d'interprétation du patrimoine, qui se développe très rapidement en Grande Bretagne, au Québec ou aux États-Unis. Largement fondé sur la reconversion d'une emprise déjà utilisée par l'homme et tombée en désuétude, comme les voies ferrées, les canaux ou les anciennes voies navigables, ce concept trouve tout son intérêt en milieu périurbain où beaucoup d'espaces en friches appellent la définition de nouveaux usages (...) ».

Cette fiscalité, bien que facultative, touche aujourd'hui quasiment tout le territoire national (99 départements percevaient la TDENS en 2012 contre 81 en 2006) avec une progression des produits recouvrés passés de 120 millions d'euros en 2001 à près de 350 en 2011.

1.3.3. Une mise en œuvre de la collecte de la TA par les services de l'État qui a pu générer des interrogations

Le fait générateur et les éléments de calcul de la TA, comme d'ailleurs de la TDENS précédemment, découlent directement de l'application du droit des sols (permis d'aménager, permis de construire ou expiration du délai d'opposition pour les déclarations préalables).

Annexe I

La mise en œuvre de sa collecte, qui mobilise successivement la direction départementale des territoires pour son calcul et sa liquidation, puis la direction départementale des finances publiques pour son recouvrement et sa répartition entre les bénéficiaires (commune, département, région) est étroitement liée au service qui instruit le permis de construire.

Alors que depuis les lois de décentralisation de 1982, les maires pouvaient faire instruire leurs permis de construire par l'État, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR), prévoit qu'à compter du 1^{er} juillet 2015, les communes appartenant à une communauté de communes de plus de 10 000 habitants devront s'organiser elles-mêmes pour instruire leurs actes d'urbanisme. Ce transfert, qui a segmenté les deux tâches d'instruction du permis de celle de liquidation¹², s'est traduit par des retards dans le dispositif lié :

- ◆ aux délais parfois excessifs de transmission à la DDT des décisions prises par les maires ;
- ◆ à une augmentation des temps d'instruction en raison d'une baisse de la qualité moyenne des documents reçus par les DDT (pièces justificatives non jointes, informations nécessaires au calcul de la taxe mal renseignées, ...).

Les entretiens réalisés par la mission ont mis en évidence que d'autres réformes avaient déjà impacté les délais de règlement de la taxe aux collectivités :

- ◆ mise en place en 2007 d'un nouveau logiciel de gestion de l'application du droit des sols (ADS 2007) qui n'incluait pas à l'origine de module fiscal, obligeant les services à utiliser à la fois le nouveau et l'ancien logiciel, d'où un surcroît de travail important qui avait généré à l'époque, selon les services rencontrés par la mission, jusqu'à un an de retard dans le travail de la DDT ;
- ◆ modification de la taxe en 2012 avec des règles de calcul, exonérations et abattements modifiés, dont l'effet, alors que les problèmes antérieurs étaient enfin réglés, a été de générer de nouveaux retards ;
- ◆ mise en place à la même époque par l'État d'une application financière intégrée de partage des données entre administrations – Chorus - dont l'interfaçage avec l'application de calcul des droits n'a été faite que tardivement.

Ces réformes successives ont généré des retards dans de nombreux départements dans le calcul et le paiement de la taxe.

Ce sujet a d'ailleurs été l'objet d'une question écrite¹³ du sénateur Michel Raison évoquant un décalage entre les produits escomptés et les versements effectivement effectués aux budgets des départements. Le ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité avait alors indiqué : « *Le différentiel entre les estimations (réalisées sur la base des permis de construire délivrés) et les montants pris en charge par Chorus peut s'expliquer : (...)*

- par le fait que les estimations réalisées sont issues de calculs non vérifiés (donc susceptibles d'être supérieurs aux montants réellement liquidés) ;

- par la non prise en compte des abandons et des diminutions de projets ou tous autres événements qui affectent le permis de construire et diminuent la taxe ;

- enfin, par des retards de taxation, conséquence, d'une part, de la transmission de dossiers incomplets de la part des collectivités (car pour des questions de prise en charge dans les systèmes d'information et de recouvrement, il est nécessaire que le formulaire du permis de construire soit rempli complètement et comporte, notamment, l'identité complète du demandeur avec sa date de naissance)... ».

¹²Plusieurs DDT rencontrés ont évoqué la faible appétence des agents pour rejoindre une activité aussi proche du droit fiscal que du droit de l'urbanisme.

¹³ Question écrite n° 13779 de M. Michel Raison, sénateur, publiée dans le JO Sénat du 20/11/2014.

La mission a eu confirmation dans ses différents déplacements, de ces retards successifs depuis 2007 et de leurs causes¹⁴.

Aujourd'hui, l'ensemble de la procédure paraît relativement fiabilisé, même si la réalisation d'une interface informatique entre l'instruction des permis et le calcul de la taxe, pourtant annoncée dans une circulaire du 3 septembre 2014¹⁵, n'est toujours pas effective.

Selon les services rencontrés, l'amélioration de la situation peut permettre d'envisager raisonnablement un rattrapage progressif des retards constatés. Toutefois, la transmission des informations relatives aux autorisations du droit des sols délivrés par les communes demeure un point de fragilité qui ne sera traité que par la réalisation de l'interface promise et par une forte sensibilisation des communes aux enjeux que représente la transmission rapide des dossiers (comportant l'ensemble des données nécessaires pour le calcul de la taxe) tant pour leur budget que pour les redevables¹⁶.

La mission a également analysé la situation du recouvrement de la taxe, une fois le titre de recette pris en charge par la direction départementale des finances publiques. Des divers entretiens réalisés, il ressort un taux de recouvrement dans les normes habituelles avec une moyenne nationale au 31 mars 2017 de 91,83 % pour les titres émis en 2015 et de 87,84 % pour les titres émis en 2016.

1.3.4. Un dispositif de suivi largement perfectible

La contrainte d'affectation de la part départementale de la taxe d'aménagement nécessite que la collectivité qui en a la responsabilité puisse justifier de son utilisation. Pour ce faire, l'article R113-18 du code de l'urbanisme impose aux départements ayant institué cette taxe pour le financement des espaces naturels sensibles, d'établir « *un tableau annexe au budget du département* » faisant « *le bilan des recettes et des emplois de cette taxe* ».

Ce tableau, pour autant qu'il soit normalisé dans sa présentation et son contenu et transmis aux préfetures dans le cadre du contrôle budgétaire, peut constituer un instrument efficace de contrôle de l'utilisation régulière de la part départementale de la TA ; or ce n'est pas le cas.

Par ailleurs, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, dans une circulaire aux préfets du 18 juin 2013¹⁷, prévoit que « *le responsable chargé de l'urbanisme dans le département demande au président du conseil général communication de ce tableau chaque année et le transmet à l'administration centrale (bureau chargé de la fiscalité et de l'urbanisme) au plus tard le 15 septembre* ».

Le modèle de tableau qui est annexé à la circulaire n'a aucun caractère réglementaire et la mission a pu constater qu'il ne correspondait pas nécessairement aux données enregistrées par chaque département dans leurs tableaux des recettes et des emplois de la taxe.

¹⁴ Environ un an de retard en Eure et Loir, deux ans et demie à Lille.

¹⁵ Instruction du Gouvernement du 3 septembre 2014 relative aux missions de la filière ADS dans les services de l'État et aux mesures d'accompagnement des collectivités locales pour l'instruction autonome des autorisations d'urbanisme en application de l'article 134 de la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014, page 11 : « *Les structures qui assureront l'instruction des autorisations d'urbanisme pourront sur demande utiliser l'outil ADS 2007 pour l'instruction de leurs propres actes. (...) Pour les collectivités territoriales déjà autonomes utilisant un autre logiciel, une interface est en cours de développement pour faciliter la liquidation des taxes* ».

¹⁶ La TA étant mise en recouvrement en deux fois, 12 puis 24 mois après la délivrance du permis de construire, un retard de 9 mois dans la transmission par la commune se traduit, compte tenu des délais d'instruction par une émission simultanée des deux titres de recettes – ce qui peut occasionner des problèmes de recouvrement ensuite.

¹⁷ Circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement ; NOR : ETL1309352C (texte non paru au journal officiel).

Il en résulte des remontées d'information irrégulières et incertaines, tant au niveau des valeurs comme l'a montré le déplacement de la mission dans le département du Nord, qu'au niveau des unités (par exemple confusion entre ha et m² dans des déclarations de surface¹⁸), certains départements ne répondant pas à la demande que leur adresse la DDT pour le compte du ministère chargé de l'environnement.

Ces informations qui remontent à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, sont exploitées dans le cadre d'analyses dont la fiabilité n'est de ce fait, nullement assurée. Cette question avait d'ailleurs déjà été signalée par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable en 2011¹⁹.

Il apparaît par ailleurs qu'aucun dispositif ne permet de contrôler réellement la conformité de l'utilisation de la taxe perçue par les départements. La mission, dans une de ses visites, a d'ailleurs pu constater qu'environ la moitié du produit de la taxe servait simplement à alimenter le budget général de la collectivité visitée.

À deux reprises²⁰ l'attention des ministres chargés de l'environnement a été appelée sur la nécessité de mettre en place un véritable contrôle de l'utilisation de la taxe finançant les ENS.

La situation actuelle d'incertitude quant aux données dont dispose l'administration d'État, locale et nationale, comme de son incapacité à contrôler le respect des règles d'utilisation de la part départementale de la taxe d'aménagement doit être impérativement corrigée, d'autant que l'absence de contrôle semble générer chez certains le sentiment de l'absence de règle.

La mission constate en conséquence la nécessité de rendre effective une véritable politique de contrôle ; pour ce faire, elle préconise deux mesures :

- l'obligation d'inscrire les recettes et dépenses relatives aux ENS dans un budget annexe spécifique qui soit distinct du budget général ;
- l'obligation d'assortir le compte administratif annuel de ce budget annexe d'un descriptif précis de chaque opération permettant d'apprécier la légalité de son financement.

À défaut, il conviendrait soit d'envisager toute mesure consistant à ajuster le plafond de la taxe à la réalité de son emploi, soit de lever ses contraintes d'emploi – la taxe devenant alors une ressource de droit commun des budgets départementaux.

¹⁸ Exemple du Morbihan en 2012 qui fait apparaître la valeur 50 pour les surfaces acquises et 153 000 pour la somme dépensée en acquisition, soit une valeur de 3 060 euros/m². De toute évidence, le service qui a complété le tableau a mentionné une valeur en hectares et non en m².

¹⁹ Rapport d'octobre 2011 de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable relatif à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010 – 2020). S'agissant de la TDENS sur la période 2000 - 2009, le rapport signale « les incohérences et la non exhaustivité des statistiques communiquées » par le ministère de l'écologie, du développement durable et de la mer, des transports et du logement. « La mission considère qu'à l'avenir, il est urgent que ces statistiques soient améliorées et fiabilisées ».

²⁰ Rapport n°95-096 du 9 avril 1997 du conseil général du génie rural des eaux et des forêts et du conseil général des ponts et chaussées à la ministre de l'environnement relevant des irrégularités dans l'utilisation de la taxe, un déficit de contrôle et préconisant « de préciser le champ d'application de la taxe, d'établir un plan comptable et une grille descriptive permettant de procéder à une analyse des coûts et du contenu des opérations », de renforcer les contrôles des préfets et des chambres régionales des comptes, « et de prévoir, éventuellement, comme cela se pratique pour l'utilisation de certains fonds européens, le financement d'un audit externe à rythme récurrent. ».- Rapport IGE/02/027 du 5 mars 2003 de l'inspection générale de l'environnement qui relève que « 8 à 10 % des dépenses effectuées sur le produit de la TDENS ne font actuellement l'objet d'aucune justification ». La mission « déplore l'absence quasi-totale de suivi effectué jusqu'à présent par le ministère de l'écologie et du développement durable de la politique conduite par les départements en faveur des espaces naturels sensibles ». La mission préconise « de mieux préciser ce que l'on entend par espace naturel sensible, ajoutant qu'un « système de contrôle et d'évaluation des politiques des départements doit nécessairement accompagner ce souci de clarification ». Elle recommande enfin « que les départements soient soumis à l'obligation de publier un rapport annuel détaillé de la politique de protection qu'ils conduisent en faveur des espaces naturels sensibles ».

Recommandation n°1 : METS/DGALN, Ministère de l'Intérieur/DGCL

- rendre effective l'affectation de la taxe aux dépenses ENS par la mise en place d'instruments réglementaires de type « budget annexe » ;*
- imposer la publication d'un rapport annuel de la politique ENS des conseils départementaux pour rendre compte de l'emploi des sommes aux contribuables (à l'instar du rapport de gestion des services d'eau et d'assainissement).*

1.3.5. Des Instruments juridiques

Pour la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles, le département dispose de deux instruments juridiques spécifiques : la création de zones de préemption et l'instauration d'espaces boisés classés.

1.3.6. La création de zones de préemption

L'article 215-1 du code de l'urbanisme dispose que, pour mettre en œuvre la politique des espaces naturels sensibles, « *le département peut créer des zones de préemption* » :

- ◆ dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé, les zones de préemption sont créées avec l'accord de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU. En l'absence d'accord, les zones de préemption ne peuvent être créées qu'avec l'accord du représentant de l'État ;
- ◆ à défaut de PLU, l'accord du représentant de l'État est là aussi, nécessaire.

Ce droit de préemption peut être délégué, à l'occasion de l'aliénation d'un bien soumis à ce droit ou sur un ou plusieurs secteurs soumis à la zone de préemption, à l'État, à une collectivité territoriale, au Conservatoire de l'espace du littoral et des rivages lacustres, à l'établissement public chargé de la gestion d'un parc national ou d'un parc naturel régional, à un établissement public foncier ou à l'Agence des espaces verts de la région Île-de-France.

Le droit de préemption est avant tout un outil de veille foncière qui permet à son titulaire de connaître les projets de vente de parcelles sur un périmètre jugé à fort enjeux environnementaux. L'exercice du droit de droit de préemption doit s'inscrire strictement dans la compétence départementale de l'article L 113-8 du code de l'urbanisme d'une politique de protection de la fonction naturelle des milieux et d'ouverture au public.

L'ouverture au public constitue une obligation fondamentale²¹, la fermeture des sites devant être exceptionnelle et uniquement justifiée par la fragilité du milieu naturel (article L215-21 du code de l'urbanisme).

²¹ La délibération d'un conseil général ayant comme objectif principal, pour la création de zones de préemption, de préserver l'agriculture pour maintenir un équilibre économique et non protéger des espaces naturels de qualité en vue de leur ouverture au public, constitue une erreur de droit (CE 16 juin 1995 Préfet des Yvelines).

La jurisprudence a toutefois également admis des restrictions d'accueil pour des considérations tenant à la sécurité des personnes²².

L'ouverture au public ne saurait pour autant être une condition suffisante pour justifier l'emploi du droit de préemption si la condition de protection du site n'est pas remplie²³.

La double mission d'ouverture au public et de préservation des milieux assignée peut poser la question de la compatibilité d'objectifs qui peuvent apparaître contradictoires, notamment quant aux aménagements susceptibles d'être réalisés pour accueillir le public. Cette possible contradiction est résolue par l'article L215-21 du code de l'urbanisme qui impose que les aménagements réalisés soient compatibles avec la sauvegarde des sites et des milieux naturels ; en conséquence *« seuls des équipements légers d'accueil du public ou nécessaires à la gestion courante des terrains ou à leur mise en valeur à des fins culturelles ou scientifiques sont tolérés, à l'exclusion de tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la préservation des terrains en tant qu'espaces naturels »*.

L'article L215-11 dispose qu' *« À titre exceptionnel, l'existence d'une construction ne fait pas obstacle à l'exercice du droit de préemption dès lors que le terrain est de dimension suffisante²⁴ pour justifier son ouverture au public et qu'il est, par sa localisation, nécessaire à la mise en œuvre de la politique des espaces naturels sensibles. Dans le cas où la construction acquise est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels »*.

Le droit de préemption est un outil qui se développe si l'on se réfère à l'enquête de 2012 puisque 1 200 000 ha sont inscrits en zone de préemption contre 1 000 000 en 2009. Certains départements ont une politique particulièrement active dans ce domaine, comme le département de l'Hérault dont la totalité du territoire est situé en zone de préemption.

1.3.7. L'instauration de mesures de protection réglementaires

Le président du Conseil départemental peut, après accord des communes concernées et en l'absence de plan local d'urbanisme opposable, déterminer par arrêté les bois, forêts et parcs dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés. Il peut aussi édicter des mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption (interdiction de construire, de démolir, prohibition de l'exécution de certains travaux. Ces mesures cessent d'être applicables dès qu'un plan local d'urbanisme est approuvé sur le territoire considéré.

²² Conseil d'État – 7 juin 2006, département du Var / madame A : *« Considérant [...] que la condition d'ouverture au public ainsi posée ne saurait toutefois être exigée lorsque [...] la fragilité du milieu naturel s'y oppose ou lorsque, dans une zone de préemption couvrant l'ensemble d'un espace naturel sensible, certaines parties de cet ensemble ne peuvent être ouvertes au public pour des raisons de sécurité ou de limitation des risques d'atteinte au milieu naturel; que dans ce dernier cas, le département peut légalement exercer son droit de préemption sur ces parties de terrain sans envisager leur ouverture ultérieure au public et sans, par voie de conséquence, que l'absence d'aménagement en ce sens puisse ouvrir le droit à rétrocession prévu à l'article L. 142-8 cité ci-dessus; [...] qu'il ressort des pièces du dossier que la parcelle en cause est constituée essentiellement de terrains en à-pic et que contrairement aux autres parcelles acquises dans le même secteur, elle ne peut, pour des raisons de sécurité, être rendue accessible au public; que, dans ces conditions, la circonstance que le département ait décidé de préempter cette parcelle sans envisager son ouverture ultérieure au public n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision attaquée au regard des dispositions des articles L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme »*.

²³ CE, section, 22 février 2002, 208769, publié au recueil Lebon : *« pour instituer (...) une zone de préemption (...), le conseil général des Côtes d'Armor s'est principalement fondé, non sur l'intérêt qu'une telle zone pourrait présenter pour la préservation de la qualité de ce site mais sur ce qu'elle permettrait de rétablir pour les promeneurs et les pêcheurs, un accès aux berges de cette rivière qui était rendu difficile par le refus de certains des nouveaux propriétaires d'anciens moulins de permettre le passage du public sur leur propriété; qu'en instituant à ces fins une zone de préemption, le conseil général a fait une inexacte application des dispositions (...) du code de l'urbanisme »*.

²⁴ La Cour administrative d'appel de Marseille a annulé la préemption d'un terrain bâti de 252 m² (24 novembre 2005, commune de Saint André de Buèges) mais l'a admis pour une propriété de 7,64 ha, en partie en viticulture et en jardin (27 janvier 2005, société Terres et demeures).

2. Bilan et actions de la politique ENS

2.1. Les départements, des acteurs puissants pour protéger le patrimoine naturel terrestre

Comme déjà dit, la TDENS est une imposition d'urbanisme dont le champ d'application vise à concilier des objectifs budgétaires et environnementaux. Sa finalité d'utilité sociale offre un double visage : d'une part financer des actions d'aménagement, de gestion et de protection d'espaces naturels « remarquables » ouverts au public (exception possible pour certains espaces sanctuarisés) et d'autre part freiner l'étalement urbain en finançant des actions de préservation d'espaces naturels « ordinaires » proches des villes et facilement accessibles pour répondre à une demande sociale accrue de nature.

Actuellement, ni la DHUP, ni l'ADF ne sont en mesure d'indiquer avec un degré de fiabilité suffisant le montant de la taxe d'aménagement revenant à la politique des espaces naturels sensibles ; il a été évalué par la mission à environ 434 M€ sur 2015 (montant liquidé) – ce montant étant supérieur à la dotation de l'État en faveur de la préservation des espaces naturels²⁵.

S'il reste difficile de quantifier les contributions des régions, des autres partenaires financiers contribuant à la politique de préservation des espaces naturels que sont le bloc communal et les régions, le secteur associatif ou les entreprises mécènes, le constat doit être fait que les départements constituent des acteurs majeurs pour protéger le patrimoine naturel terrestre.

Fort de leur compétence dans l'exercice du droit de préemption, les départements s'affirment en outre comme les principaux acteurs juridiques pour garantir une nature de proximité accessible au public.

2.2. Les actions réalisées au titre de la politique ENS

Le caractère imprécis et incomplet des données disponibles n'a pas permis à la mission une analyse qualitative des actions conduites localement par les départements.

Les entretiens avec les différents acteurs de terrains (Conseil départemental, DDT, DDFIP) sur 3 départements (Nord, Eure et Loir, Drôme), ont toutefois permis de croiser des informations comptables, de corroborer des irrégularités signalées dans des rapports successifs sur la TDENS de 1997 à 2016 et de constater des défaillances ou des bonnes pratiques dans les services gestionnaires de la taxe.

La connaissance que la mission a pu avoir de la politique en faveur des ENS menée par ces 3 départements repose uniquement sur l'exposé des services environnement des départements et des DDT ainsi que sur des documents de communication présentés sur leur site internet. Les entretiens conduits ont cependant été l'occasion de mesurer le degré d'ambition de ces départements en faveur de la politique des ENS.

²⁵ Le programme 113 « gestion des milieux et biodiversité » qui est le seul programme dédié en totalité à la biodiversité fournit plus de 40 % des moyens du budget général de l'État dans ce domaine, soit 260 millions d'euros dont environ 210 millions d'euros pour la biodiversité terrestre. Les dépenses fiscales et les investissements d'avenir n'apportent qu'un soutien très limité à la biodiversité. (Rapport CGEDD 2016 : « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux naturels »).

2.2.1. Un bilan qualitatif des recettes et des dépenses de la politique ENS

La DHUP ne dispose pas de données consolidées sur les recettes et dépenses de la politique ENS depuis sa création en 1985 et les premières données disponibles remontent à 2001.

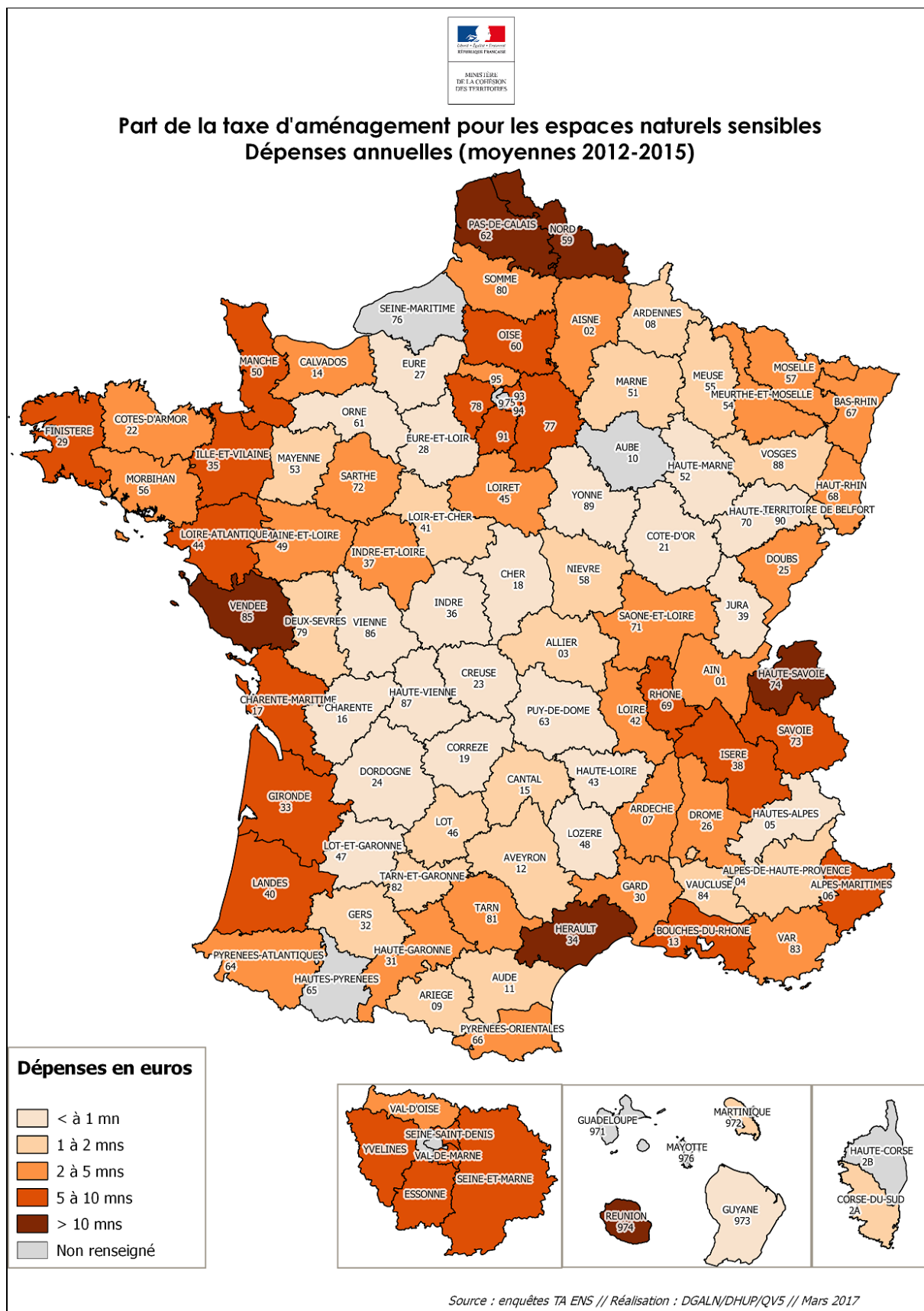
Par ailleurs, les données recueillies ne sont pas exhaustives. Selon les années, le nombre de Conseils départementaux ayant envoyé leur tableau annexe TA (ENS) à la DHUP varie de 80 à 70 %. Il faut rappeler que les départements n'ont pas obligation de transmettre leur déclaration.

Cependant, pour une DDT visitée par la mission, il est possible que la transmission de la déclaration au département n'ait pas été assurée au motif que le poste de l'agent concerné était vacant. Quoiqu'il en soit la DHUP n'a pas aujourd'hui la possibilité de mesurer l'impact réel de la politique ENS ni d'établir un bilan exhaustif des actions réalisées avec le produit de la taxe.

Les informations concernant l'emploi des recettes et des dépenses à destination des actions visées par la loi restent donc partielles. Cependant, à partir des déclarations sur l'utilisation de la taxe transmises par les départements sur la période 2001-2015, on observe que les recettes sont en augmentation constante. Pour sa part, la DHUP estime que sur un total de recettes d'un montant de plus de 3 milliards €, le montant des dépenses s'est élevé à plus de 2,7 milliards € - ce chiffre n'ayant pas pu être validé par la présente mission.

Le potentiel budgétaire pour la politique ENS est fonction de la base taxable, liée à l'activité de construction et au taux retenu par chaque collectivité départementale. Les comparaisons entre départements sont donc difficiles.

Néanmoins, la cartographie des dépenses sur la période 2012-2015 est intéressante. Les départements les plus actifs sont les départements littoraux, la couronne francilienne et l'est Rhône-Alpes et la Garonne, de manière corrélée à l'activité de construction :



S'affirment comme singularités les départements du Nord et du Pas-de-Calais où l'accessibilité d'espaces naturels est un enjeu à relier avec l'importance des espaces urbains et le faible taux de

Annexe I

forêts, des départements volontaristes comme l'Aisne, l'Indre et Loire, la Sarthe et le Tarn ou la Saône-et-Loire et des départements très ruraux, à faible activité de construction (Aveyron, Cantal, Vosges, Allier, Nièvre, Marne).

Pour ces départements ruraux où les espaces naturels ne sont que partiellement publics, la politique ENS représente un enjeu local de développement touristique, culturel et éducatif comme la réserve naturelle de Chaumes du Vernier dans le Cher.

La DHUP a également produit sur la période 2001-2015 une répartition de la ventilation financière des emplois de la taxe en moyenne par année. Bien que tous les départements n'aient pas répondu systématiquement chaque année, se dégage de cette image des enseignements sur les choix qualitatifs opérés par les départements en faveur de la politique des espaces naturels sensibles.

Tableau 2 : Typologie des emplois (en €)

Nature d'action (moyenne par année sur la période 2001-2015)	Montants (en €)	En %
Acquisition ENS par le département	15 037 238	8,3
Participations aux acquisitions ENS du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	764 322	0,4
Participations aux acquisitions ENS par les collectivités	2 161 434	1,2
Aménagement et entretien ENS acquis par le département	60 453 828	33,4
Aménagement et entretien ENS acquis par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	4 351 855	2,4
Aménagement et entretien ENS acquis par les collectivités ou EP	20 235 291	11,2
Aménagement et entretien ENS acquis par les propriétaires privés	2 179 497	1,2
Études et inventaires du patrimoine naturel	5 676 228	3,1
Aménagement et entretien d'espaces spécifiques (trame verte et bleu, sites Natura 2000, etc.) acquis par le département	22 098 289	12,2
Acquisition, aménagement, gestion de sites destinés à la préservation des ressources en eau	2 616 934	1,4
Travaux contribuant à la préservation ou la remise en état des continuités écologiques en schéma régional de cohérence écologique	1 264 109	0,7
Autres emplois de la taxe départementale	27 898 877	15,4
Emplois non expliqués	16 000 650	8,9
TOTAL	180 738 551	100,0

Source : DGALN/DHUP, 2017

À partir des données départementales disponibles, il en ressort sur la période 2001-2015 plusieurs éléments développés dans les parties suivantes de l'annexe.

2.2.2. Un faible niveau d'acquisitions foncières

Les dépenses spécifiques affectées à l'acquisition des ENS représentent 9,9 % du montant total des dépenses des départements financées par la taxe (y compris les « autres emplois » et les « emplois inexpliqués ») sur ces 15 dernières années dont 8,3 % pour l'acquisition en propre, 0,4 % pour des subventions d'acquisition au Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres (CELRL) et 1,2 % pour des subventions d'acquisition à d'autres collectivités. Les dépenses identifiées en faveur de la politique d'acquisition patrimoniale représentent donc à peine 10 % du montant total des dépenses sur la période 2001-2015 quand les dépenses affectées sur cette même période spécifiquement à leur aménagement et entretien représentent plus de 48 % en y ajoutant les propriétaires privés (1,2 %).

Annexe I

Pour l'année 2015, selon les données obtenues des 65 départements qui ont répondu à la DHUP, les dépenses affectées à l'acquisition des ENS sont marginales en ne représentant que 2 % du montant total des dépenses faites au profit de la politique ENS. La participation aux acquisitions des ENS par des tiers s'élève à 1 %.

On observe donc que le montant moyen des dépenses annuelles affectées à l'aménagement et à l'entretien que ce soit sur les 15 dernières années ou sur les 5 dernières années se stabilise autour de 60 % du montant total des dépenses annuelles engagées par les départements. Par contre, le montant moyen annuel des dépenses affectées aux acquisitions des ENS estimé à 10 % des dépenses sur l'année 2001 2015 est passée à 5,25 % sur les 5 dernières années pour atteindre 2,5 % en 2015.

Il est possible que faute de recettes suffisantes, des départements comme le Nord se trouvent dans l'obligation de suspendre leur programme d'acquisition des ENS en raison d'une augmentation des coûts liés à l'entretien des ENS (acquis ou conventionnés) exposés à une augmentation des dégradations proportionnelle à l'augmentation des visiteurs.

2.2.3. Des dépenses en progression en faveur de la préservation de la ressource en eau

Sur les 15 dernières années, la TA(ENS) a contribué à hauteur de 1,4 % des dépenses totales pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion de sites destinés à la préservation de la ressource en eau. On observe que cette faible proportion de la TA(ENS) affectée à la politique de préservation de la ressource en eau a nettement progressé entre 2011 et 2015 pour atteindre 5 % des dépenses engagées en 2015 par les départements.

Néanmoins, les 3 départements visités par la mission, bien que particulièrement exposés aux enjeux relatifs à la préservation de la ressource en eau, n'y ont affecté aucune dépense. Ces départements sont en zone vulnérable pour les nitrates, le nombre de captages prioritaires (phytosanitaires) et en zone de répartition des eaux pour la gestion quantitative.

2.2.4. Des dépenses incertaines ou non justifiées

Sur la période 2001-2015, les départements ont déclaré 15,4 % de dépenses sur « d'autres emplois » et 8,9 % de dépenses sur des emplois inexpliqués. Un quart des dépenses (plus de 650 M€) a donc été affecté sur des actions dont l'éligibilité à la politique ENS est incertaine.

Pour 2015, selon la DHUP, le pourcentage des dépenses « ENS » affectées aux « emplois non expliqués » est passé de 9 % en 2011 à 12 %, le pourcentage des dépenses affectées aux « autres emplois » est passé de 18 % à 22 %. Pour cette année, à partir des montants de dépenses transmis par 69 départements à la DHUP, on peut estimer à plus de 80 M€ les usages non justifiés ou susceptibles d'être non conformes.

NB : Selon le ministère en charge de l'environnement²⁶, « le produit de la TDENS ne peut être utilisé pour financer des projets immobiliers (touristique et pédagogique) de grande dimension (plus de 3 M€). De tels emplois de cette taxe n'entrent ni dans ses objectifs définis à l'article L.142-1 du code de l'urbanisme, ni dans ses affectations limitativement énumérées à l'article L. 142-2 du même code. En revanche, la TDENS permet le financement des charges salariales des agents en charge de la politique des ENS. Il s'agit des charges salariales comprises dans les seules dépenses autorisées par l'article L.142-2 du code de l'urbanisme. La liste des utilisations possibles de la fraction de la part départementale de la taxe départementale de la taxe d'aménagement affectée aux espaces naturels sensibles, visées à l'article L. 142-2 précité, est limitative, car cette taxe constitue une recette de nature fiscale. Par conséquent, son utilisation ne peut être interprétée que de manière stricte et restrictive, conformément à une jurisprudence administrative fiscale constante ».

2.2.5. Des recettes de la taxe parfois non utilisées pour les besoins de la politique ENS

En 2012, lors de la conférence nationale des espaces naturels sensibles, l'ADF annonçait que la taxe avait permis aux départements de mobiliser un financement qui s'est traduit par la gestion et la préemption de 4 000 sites naturels, 200 000 hectares acquis et/ou gérés dont 80 000 hectares acquis par les Départements. Or, selon la DHUP, les surfaces acquises à ce jour par les départements ne seraient que de 47 522 hectares.

Malgré ces données différentes, on peut estimer que la politique ENS a compensé en espaces naturels sensibles moins de 10 % des sols artificialisés sur une période de 30 ans. Sur cette période le rythme moyen de destruction des espaces agricoles et naturels est estimé à 65 000 hectares par an, un constat qui a justifié l'inscription en août 2016 dans le droit français à l'article L110 du code de l'environnement, des principes de solidarité écologique, d'absence de perte nette de biodiversité et de non-régression du droit de l'environnement afin de freiner la fragmentation et la destruction continues des espèces et des espaces naturels.

Malgré des alertes signalées dans différents rapports d'inspections, le produit de la taxe est encore aujourd'hui utilisé pour abonder d'autres politiques portées par les départements. La mission a constaté que le Conseil départemental de l'Eure et Loir avait transféré 50 % des recettes de la taxe vers d'autres politiques alors que ce département a un des taux de boisement les plus faibles de France, ses forêts domaniales sont peu nombreuses et l'offre d'espaces naturels réduite sur les 2/3 du département.

Dans leur rapport établi en 2015 sur la défense de la forêt contre l'incendie le CGEDD, le CGAAER et l'IGA ont émis une recommandation à la DGALN et aux préfets de départements « *Rappeler aux conseils départementaux les règles d'affectation financière de la TDENS en matière d'ouverture au public des espaces naturels sensibles incompatibles avec la DFCI* ». Certains départements ont utilisé le produit de la TDENS pour financer la charge en fonctionnement des forestiers-sapeurs ou des travaux de DFCI. La mission attire l'attention sur le risque d'irrégularité, lorsque des départements utilisent de cette manière le produit de la taxe, elle souligne la condition exigée par le code de l'urbanisme d'une ouverture des espaces forestiers au public ».

Le rapport de l'inspection générale de l'environnement daté de 2003 sur la contribution des départements à la politique de protection des espaces naturels précise « *Il n'est pas acceptable que des dépenses n'aient pu faire l'objet d'aucune justification. L'exactitude comptable et la transparence doivent être la règle, d'abord par respect des principes élémentaires d'une démocratie qui veulent qu'il soit rendu compte au citoyen et au contribuable, ensuite par un souci d'efficacité de la gestion tout particulièrement quand il s'agit d'une taxe qui constitue une recette grevée d'affectation spéciale* ».

²⁶ Rép. Min N°16026 ; JOAN Q 3 septembre 2013, p.9235) question publiée au JO le 22 janvier 2013 page 709, réponse publiée au JO le 03 septembre 2013

De plus, les données fournies par la DHUP amènent au constat que les dépenses concernant des actions non expliquées à la TA(ENS) sont en constante progression.

Il serait opportun que les préfets puissent sensibiliser les présidents de chambres régionales des comptes sur les défaillances constatées dans l'utilisation du produit de la taxe afin que les Chambres puissent porter une attention particulière à cette question lors de leurs opérations de contrôle.

2.2.6. Des recettes de la taxe qui peuvent aussi être réservées en vue d'investissements ENS futurs

L'exploitation des données 2001-2015 montre que des recettes de la TA(ENS) restaient disponibles de plus ou moins deux années en moyenne, constituant ainsi un fonds de roulement important.

Même si l'exactitude des données fournies par les départements à la DHUP n'a jamais fait l'objet d'un contrôle depuis la mise en place de la politique ENS, la mission a pu constater que l'un des départements visités par exemple affiche un montant non affecté au financement d'ENS en 2013 deux fois et demi supérieur au montant que ce Département a perçu en 2014 et que cette situation se perpétue.

D'autres départements en revanche se constituent des réserves d'épargne pour l'investissement foncier et en particulier si cette stratégie est adossée sur une réelle politique de gestion des ENS. Environ 3/4 des départements mettent en œuvre des schémas de planification des espaces naturels accompagnés de plans d'actions assez précis et opérationnels, certains ayant même conçu des dispositifs évaluatifs comme le département de la Gironde.

Certains départements déclarent ainsi dans leur schéma de développement départemental avoir provisionné des financements précisant leur montant et leur affectation sur les acquisitions futures. L'Isère déclare dans son SDEN 2010-2014 avoir thésaurisé 19,7 M€ en 2009 et les a destinés comme suit :

- « acquisition d'une partie importante des surfaces en préemption : 9 M€ ;
- réserve pour des opérations exceptionnelles : 3,3 M€ ;
- investissements prévus sur des sites du réseau des espaces protégés de l'Isère : 1,2 M€ ;
- actions en faveur des corridors écologiques : implication dans le projet « couloirs de vie » réalisation de nouveaux passages à faune : 3,1 M€ ».

Pour répondre à la finalité de la politique ENS, la programmation des recettes doit être recentrée vers la préservation des espaces naturels sensibles ouverts au public en s'appuyant sur une stratégie d'investissement au moindre coût. Avec la poursuite de l'essor démographique, le besoin d'espaces naturels accessibles au public ne diminue pas.

Si les moyens financiers s'avéraient insuffisants pour accompagner les enjeux de la politique ENS, le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) dans son avis du 13 juin 2013 sur le financement de la transition écologique souligne qu'il est possible de construire une assiette qui soit plus favorable à la densification qu'à l'étalement urbain.

L'intervention foncière s'inscrit dans une politique partenariale, car le département peut déléguer son droit de préemption (article L. 215-14 du code de l'urbanisme) au titre des ENS à plusieurs opérateurs que sont le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'établissement public chargé d'un parc national ou un parc naturel régional, à une collectivité territoriale ou à un établissement public foncier ou à l'agence des espaces verts de la région d'Île-de-France.

Le processus de mobilisation du foncier peut être long depuis l'étape d'identification de l'intérêt écologique de la parcelle jusqu'à l'évaluation de la mobilisation des acteurs. Le département de la Charente a produit un schéma départemental des espaces naturels qui montre que ce processus peut se dérouler sur 6 à 9 ans selon les enjeux des sites. Cette temporalité peut expliquer, à la marge, les mécanismes entre 2001 et 2015 de « mise en réserve des produits de la taxe d'aménagement pour disposer d'une souplesse d'intervention selon l'ambition du projet.

En surface, les conseils départementaux affichent un cumul de surface en gestion comparable à celui du Conservatoire du littoral qui est plus visible. Les départements ont en effet développé le plus souvent des stratégies foncières à l'échelle parcellaire, en lien avec les communes et les intercommunalités (4 000 sites naturels recensés en 2012).

Cependant, au-delà des départements qui mettent à disposition sur leur site internet une information sur le programme d'acquisition développé dans leur Schéma Départemental ENS, l'État ne dispose pas des informations nécessaires pour garantir une bonne visibilité des enjeux fonciers portés par les départements, cet outil ENS étant uniquement sous leur responsabilité.

2.3. Pilotage

2.3.1. Une hétérogénéité dans les enjeux portés par les Schémas Départementaux des Espaces Naturels (SDENS)

La politique des ENS est en général bien ancrée dans les territoires et ne fait pas l'objet d'opposition spécifique. Les départements savent la mettre en œuvre et mobiliser les recettes. Elle est souvent le support d'initiatives d'acteurs locaux et de liens étroits avec d'autres partenaires dans le cadre de coordinations novatrices. À titre d'exemples, le département du Nord a assuré l'accès des espaces naturels sensibles à tout public quel que soit son handicap en formalisant un partenariat avec l'association des paralysés de France et l'école nationale des déficients visuels. Le département de l'Essonne a lancé une réflexion en vue de labelliser certains de ses ENS afin de mieux les faire connaître au public.

Établie par l'Association des Départements de France, la charte des ENS adoptée en 2006 et signée par 53 départements (chiffre 2012) a pour objectif d'assurer l'harmonisation des politiques départementales et de favoriser une élaboration des SDEN en cohérence avec les besoins spécifiques des territoires départementaux.

Aujourd'hui, les trois quarts des départements disposent d'un Schéma Départemental ENS ou d'un document similaire qui définit les objectifs et les moyens d'intervention à court et à long terme de leur politique de préservation des milieux naturels pour compenser l'artificialisation des sols.

Cependant, les SDENS ont des ambitions très variables. Des départements ont élaboré des schémas départementaux succincts sans programme d'acquisition se rapprochant plus d'une plaquette de communication (l'Eure-et-Loir). D'autres ont élaboré des documents dont certaines versions comportent plus de 250 pages (l'Isère) et témoignent d'une structuration avancée de la politique avec une gouvernance politique scientifique et technique, une recherche de financements complémentaires via des fonds européens, d'un volet connaissance, d'une politique foncière, une contractualisation pour développer des corridors écologiques, et d'un volet évaluatif.

Des SDENS ambitieux proposent une planification des enjeux de préservation des ENS voire des bilans d'activités mis à disposition du public (Gironde, Alpes-de-Haute-Provence, Loir-et-Cher, Deux-Sèvres, Charentes, Ain, Essonne).

Ainsi, le département de la Gironde a élaboré dans son SDEN une cartographie ciblant ses priorités d'intervention ENS sur les littoraux et les cours d'eau. D'autres grands espaces boisés sont également ciblés avec l'objectif d'une maîtrise des espaces naturels pour lutter contre l'étalement urbain (forêt des landes de Gascogne, limites et secteurs périurbains de la métropole bordelaise et du bassin d'Arcachon, vallées alluviales).

Dans ces SDENS, on peut noter que les départements citent régulièrement l'élaboration des Schémas Régionaux de Cohérence Écologique (SRCE) comme un cadre d'action à suivre pour les ENS bien avant leur adoption. À l'évidence, ces territoires ont décidé de s'orienter vers un ancrage territorial pertinent et utile pour répondre aux objectifs du SRCE.

En s'appuyant sur ces initiatives territoriales exemplaires, tous les SDENS portés par l'ADF doivent s'affirmer comme « le document de référence pour la planification départementale des enjeux écologiques » et comme l'outil d'information du contribuable en contrepartie de sa contribution à la TA(ENS).

La création d'un réseau (ou d'une fédération ENS ?) piloté par l'ADF devrait faciliter l'harmonisation et la cohérence des SDENS, renforcer la lisibilité locale et nationale sur les enjeux écologiques de proximité portés par les départements ; Cette instance aurait également pour vocation de renforcer la légitimité des départements aux politiques régionales et nationales engagées en faveur de la reconquête de la biodiversité. À titre d'exemple, les départements participent activement à l'acquisition ou l'aménagement des terrains du Conservatoire de l'Espace Littoral et des rivages lacustres (près de 45 millions d'euros entre 2002 et 2011).

Un lien évident et réel est exprimé entre la politique ENS et la mise en œuvre des SRCE à l'article L.371-5²⁷ du code de l'environnement en prévoyant la possibilité de mobiliser le produit de la TA(ENS) pour des travaux de préservation ou remise en bon état écologique des continuités écologiques d'un SRCE.

Les orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques adoptées par le décret du 14 janvier 2014 demandent d'examiner la contribution des ENS à la trame verte et bleue (TVB) régionale définie dans le SRCE. Cette contribution est majoritairement traduite par les départements dans leur SDENS dans lesquels la mise en œuvre des TVB est explicitement revendiquée en y consacrant des dépenses à hauteur de 0,7 % du montant total des dépenses des départements.

Cette articulation renforcée entre les stratégies des ENS et les SRCE correspond à une évolution de la politique des ENS structurellement et historiquement engagée et qui trouve sa légitimité dans le code de l'environnement.

La loi du 9 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit la compatibilité de la politique des espaces naturels sensibles avec le Schéma Régional de cohérence écologique (article 57). Les terrains acquis par préemption au titre des espaces naturels sensibles pourront être incorporés dans le domaine public. Les sites acquis par le département ou un tiers feront obligatoirement l'objet d'un plan de gestion, ce qui est déjà le cas en pratique (article 59).

Ces décisions réglementaires opérationnelles depuis moins d'un an doivent permettre de renforcer le partenariat incontournable et solidaire entre les départements et les DREAL ainsi que le conseil scientifique régional pour optimiser la planification du SRCE.

²⁷ Article L371-5 du code de l'environnement « les départements peuvent être maître d'ouvrage ou exercer une mission d'assistance à maître d'ouvrage dans le cadre des règles de la commande publique pour tous les travaux contribuant à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques sur la trame verte et la trame bleue d'un schéma régional de cohérence écologique adopté. Ils peuvent pour les missions autres que celles d'assistance à maître d'ouvrage, mobiliser à cet effet le produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ».

Le code de l'environnement a positionné la taxe d'aménagement (ENS) comme un levier financier déterminant pour répondre aux objectifs écologiques des schémas régionaux de cohérence écologique, de la stratégie nationale pour la biodiversité et du réseau européen Natura 2000.

L'article 18 de la loi sur la reconquête de la biodiversité demande pour juillet 2017 un rapport au gouvernement sur les recettes de la taxe sur les permis de construire pour protéger des espaces naturels sensibles en compensation de l'artificialisation des sols.

La DHUP réalise ce rapport qui porte sur les recettes et les dépenses relatives à la TA(ENS) avec l'appui de l'ADF qui a lancé en mai 2017 une enquête qualitative auprès des départements.

2.3.2. Des organisations des départements variables selon les territoires

Selon les derniers chiffres obtenus par l'ADF, le nombre d'ETP affectés en 2012 à la politique ENS s'élevait à 990 dont 930 financés par la TDENS.

Les compétences des agents vont du foncier (acquisition, financement, procédure, gestion, etc.) à l'entretien des sites naturels et leur police, en passant par toutes les actions de sensibilisation, d'information et de pédagogie des publics notamment des scolaires au-delà du seul champ de l'écologie. Les agents sont aujourd'hui dotés d'une compétence rare et spécifique, alliant connaissances et protection de la biodiversité et intervention foncière.

Il est possible pour les agents de participer à l'animation d'un réseau professionnel des ENS piloté par le réseau IDEAL, outil des départements dédié aux espaces naturels et à la biodiversité. Celui-ci met à disposition des formations, des conférences et des-espaces d'échanges pour les opérateurs. Les initiatives et les démarches innovantes sont mutualisées au sein de cette plate-forme.

Si les départements ont construit une véritable culture « ENS », la structuration et l'organisation restent très variables selon les territoires. La souplesse juridique actuelle favorise l'innovation et l'adaptation aux contingences locales. La mission a en effet rencontré un département qui a fait le choix d'une politique ENS « en régie » alors qu'un autre a privilégié le conventionnement associatif. Certains départements disposent de services dédiés et d'un personnel important (jusqu'à 112 ETP) tandis que d'autres fonctionnent essentiellement selon un système de conventionnement et de transfert de compétences vers les associations de protection de l'environnement en particulier. Par exemple, l'Isère dispose seulement de 17 ETP dédiés à la politique ENS et déclare dans son schéma départemental consacrer 20 % du montant de la TA(ENS) aux ressources humaines (salaires et partenariats). Les partenaires sont nombreux : ONF, SAFER, FRAPNA, LPO et associations locales, d'animation, de protection de la nature ou d'éducation à l'environnement.

On peut également noter que certains départements comme la Dordogne demandent au CAUE d'apporter une Aide à la Maîtrise d'Ouvrage aux territoires en matière de mise en œuvre de la Trame Verte et Bleue dans les documents d'urbanisme à partir d'expérimentation sur les ENS.

3. Volet financier

3.1. La mise en place de la taxe d'aménagement a conduit à une perte de lisibilité sur l'affectation des recettes et une perte d'efficacité dans le processus de collecte de la taxe

3.1.1. La taxe d'aménagement, assise sur les autorisations d'urbanisme, a remplacé à compter du 1^{er} janvier 2012 la taxe départementale des espaces naturels sensibles

La taxe d'aménagement (TA) s'est substituée à compter du 1^{er} mars 2012 à la taxe locale d'équipement (TLE), à la taxe complémentaire à la TLE en région Île-de-France, à la taxe départementale des espaces naturels et sensibles (TDENS), à la taxe départementale destinée au financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE), à la taxe spéciale d'équipement du département de la Savoie (TSES) et au programme d'aménagement d'ensemble (PAE).

La TA s'applique à toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction et d'agrandissement de bâtiments ou d'installations nécessitant une autorisation d'urbanisme (permis de construire ou d'aménager, déclaration préalable), et qui changent la destination des locaux dans le cas des exploitations agricoles.

Les bénéficiaires de cette taxe sont²⁸ :

- ◆ les communes ou les EPCI ;
- ◆ les départements ;
- ◆ la région Île-de-France .

La part départementale de la taxe d'aménagement finance d'une part la politique de protection des espaces naturels sensibles (ENS) et, d'autre part, les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE)²⁹. Elle s'applique à toutes les communes du département.

La délibération d'instauration de cette part départementale de la TA doit obligatoirement³⁰ fixer une clé de répartition du produit entre la politique de protection des ENS et les CAUE. Dans les départements, le taux de la TA ne peut excéder 2,5 %³¹.

Les étapes de constitution et de collecte de la TA sont les suivantes :

- ◆ le fait générateur de la taxe est la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ou, en cas de construction sans autorisation ou en infraction aux obligations résultant de l'autorisation de construire ou d'aménager, du procès-verbal constatant la ou les infractions ; la demande d'autorisation est systématiquement instruite par les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU), en application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ;
- ◆ les autorisations d'urbanisme sont envoyées par les collectivités territoriales aux directions départementales du territoire (DDT) pour liquidation des taxes d'urbanisme ;

²⁸ Cf. article L. 331-1 du code de l'urbanisme.

²⁹ Cf. article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Un CAUE est un organisme investi d'une mission d'intérêt public dirigé par un élu local. Il a pour mission de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental.

³⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2017.

³¹ Cf. Article L. 331-17 du code de l'urbanisme.

Annexe I

- ♦ à la réception des dossiers, les agents des DDT calculent le montant de la taxe et la liquident. Les services de la DDT ont quatre ans à compter de la délivrance de l'autorisation d'urbanisme pour liquider la taxe. Passé ce délai, la taxe n'est plus exigible ; les dossiers peuvent parvenir incomplets aux services des DDT, ce qui nécessite de collecter des informations complémentaires auprès des collectivités ou des contribuables ;
- ♦ une fois le calcul de la taxe exigible effectué, une lettre est envoyée au redevable l'informant du montant de taxe mis en liquidation. Lorsque le montant de la taxe due excède 1 500 €, ce qui est majoritairement le cas, le contribuable dispose d'un délai de 12 mois pour régler la moitié de la taxe due, et d'un délai de 24 mois pour effectuer le second versement ;
- ♦ les services de la direction départementale des finances publiques (DDFiP) sont chargés du recouvrement de la taxe. Ils effectuent chaque semaine des virements aux collectivités correspondants aux montants perçus.

3.1.2. La mise en place concomitante de plusieurs réformes a complexifié et perturbé le processus de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement

La mise en œuvre de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les réorganisations des services déconcentrés de l'État³² et la mise en place de la TA ont perturbé l'organisation des services des collectivités et de l'État pour la collecte des taxations d'urbanisme.

3.1.2.1. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 a étendu l'instruction des demandes de permis par le bloc communal, ce qui se traduit encore par des difficultés dans le traitement des dossiers pour liquidation

La compétence générale en urbanisme a été transférée il y a 30 ans par les premières lois de décentralisation. Dans ce cadre, l'instruction des actes d'urbanisme est une compétence des collectivités territoriales du bloc communal.

En accompagnement de la décentralisation, l'État a cependant organisé la mise à disposition à titre gracieux de ses services aux communes et groupements de communes pour l'instruction des actes d'urbanisme. Seules les communes de plus de 10 000 habitants et les communautés compétentes de plus de 20 000 habitants ne pouvaient pas bénéficier de cette aide à titre gracieux³³.

La loi ALUR du 24 mars 2014 a prévu que cette mise à disposition était réservée à compter du 1er juillet 2015 aux seules communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 10 000 habitants, et aux seuls EPCI de moins de 10 000 habitants. Cette réforme s'inscrit dans un contexte de rationalisation des moyens de l'État, conduisant à concentrer l'appui technique en faveur des collectivités territoriales disposant des moyens financiers les plus limités. La révision de la carte intercommunale par ailleurs conduit à l'augmentation de la taille des EPCI. Les agents des directions départementales des territoires (DDT) assurent depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour le compte des seules communes soumises à règlement national d'urbanisme (RNU). Selon les services de la DDT de la Drôme interrogés par la mission, les agents de l'État continuent à traiter environ 10 % des demandes d'autorisation d'urbanisme, contre environ 65 % avant l'entrée en vigueur de la loi ALUR.

³² Mise en place des directions départementales interministérielles et fusion des services régionaux dans le cadre de la réorganisation territoriale.

³³ Plafond codifié à l'article L421-2-6 du code de l'urbanisme issu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

La montée en compétence des collectivités territoriales dans l'activité d'instruction des autorisations d'urbanisme est progressive et hétérogène. Cela impacte indirectement le processus de liquidation de la taxe d'aménagement.

Les entretiens réalisés par la mission auprès des services des DDT des départements de la Drôme, de l'Eure-et-Loir et du Nord font ressortir des difficultés rencontrées par les services de l'État dans le traitement des dossiers instruits et transmis préalablement par les collectivités locales (cf. **Encadré 2** **Encadré 3** et **Encadré 4**). Les difficultés sont de deux ordres :

- ◆ les délais de transmission des autorisations d'urbanisme par les collectivités territoriales sont hétérogènes. Les autorisations d'urbanisme doivent être transmises aux services de l'État dans un délai d'un mois suivant leur délivrance³⁴. Selon la DDT de l'Eure-et-Loir, plusieurs cas de figure peuvent être distingués :
 - la majorité des communes transmet les autorisations d'urbanisme dans un délai compris entre un et trois mois ;
 - certaines communes effectuent des envois groupés trois à quatre fois par an, ce qui se traduit par des transmissions d'autorisations d'urbanisme dans un délai de trois à quatre mois ;
 - une minorité de communes ne transmettent pas les dossiers de délivrance des autorisations d'urbanisme, ce qui peut conduire de manière exceptionnelle à engager le calcul de la taxe plus d'un an après la délivrance de l'autorisation ;
- ◆ la complétude et l'exactitude des dossiers est également hétérogène et peut conduire les services de l'État à recontacter les pétitionnaires³⁵ afin de compléter ou corriger le dossier en vue de la liquidation. Les services de la DDT de la Drôme et de l'Eure-et-Loir interrogés par la mission estiment tous les deux qu'environ 25 % des dossiers reçus donnent lieu à des recueils d'information complémentaires³⁶ auprès des pétitionnaires (cf. **Encadré 2** et **Encadré 3**). Selon la DDT de l'Eure-et-Loir, le délai moyen d'instruction des dossiers incomplets est de deux mois.

Les sollicitations des collectivités territoriales et des pétitionnaires induites par cette nouvelle répartition des tâches alourdissent l'activité des agents en charge de la liquidation. Les effectifs des DDT ont sur la même période été réduits pour tirer les conséquences de l'exercice direct de l'instruction des demandes de permis par les collectivités (cf. **Encadré 1**).

La mission a pu noter quelques bonnes pratiques d'animation du réseau communal par les DDT qui ont pour effet l'amélioration de la qualité des transmissions des autorisations d'urbanisme : retour sur le recouvrement, actions de formation, informations sur les erreurs le plus fréquemment rencontrées...

3.1.2.2. La mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés techniques de mise en œuvre sur la période 2012-2014, occasionnant des retards conjoncturels de liquidation

La mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés techniques de mise en œuvre au sein des services de l'État.

³⁴ Article R331-10 du code de l'urbanisme.

³⁵ Personne ayant déposé une demande d'autorisation d'urbanisme.

³⁶ L'article R331-10 du code de l'urbanisme liste les éléments de dossier à transmettre pour la liquidation, mais les envois ne sont pas toujours complets.

L'interfaçage entre le système d'information ADS 2007, chargé de la collecte des montants liquidés, et le logiciel Chorus, permettant la mise en recouvrement, n'a pas été opérationnel lors de l'entrée en vigueur de la réforme. Les services de l'État ont accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an et demi de réception de dossiers (cf. **Encadré 3**).

Le processus de liquidation semble avoir été notablement impacté sur l'ensemble des DDT, comme l'indique un audit mené en 2014 auprès de 10 DDT (cf. **Encadré 1**) et les entretiens menés par la mission auprès des services des DDT des départements de la Drôme, de l'Eure-et-Loir et du Nord.

Le retard de liquidation ainsi accumulé a été progressivement rattrapé sur les années 2014 à 2015 après correction des problèmes informatiques, se traduisant par une hausse des montants liquidés sur ces deux années (cf. **Tableau 5**).

Au 31 mai 2017, le taux de recouvrement³⁷ de la TA au niveau national est de 91,83 % pour l'année 2015 et 87,84 % pour l'année 2016³⁸. Selon la DGFIP, ces taux de recouvrement sont comparables à ceux des taxes de mécanisme similaire. Les services de la DDFIP d'Eure-et-Loir interrogés par la mission n'ont pas identifié de spécificité de la TA dans les problématiques de recouvrement,

Au 31 décembre 2016, le taux de recouvrement des titres émis au cours de l'année 2016 s'élevait à 70,58 %. À titre de comparaison, au 31 décembre 2015, le taux de recouvrement des titres émis au cours de l'année 2015 s'élevait à 68,19 %³⁹. Cette augmentation du taux de recouvrement a été réalisée dans un contexte d'augmentation du volume d'émission des titres (528 653 titres émis en 2015 contre 533 382 titres émis en 2016). Ces éléments reflètent une amélioration du processus de recouvrement de la taxe.

Encadré 1 : Audit CGEDD de 2014 sur le « Processus de liquidation de la taxe d'aménagement par les services de l'État chargés de l'urbanisme »

Un audit a été conduit par le CGEDD en 2014 sur le « Processus de liquidation de la taxe d'aménagement par les services de l'État chargés de l'urbanisme » (rapport CGEDD n° 009746-01) ; il a reposé sur l'analyse de la situation de 10 DDT :

Les principaux constats opérés étaient alors les suivants :

- des effectifs insuffisants pour assurer la mission qui est confiée ;
- une insuffisante prise en compte par les directeurs des DDT de l'importance de la mission de liquidation de la TA en termes de responsabilité et d'enjeux financiers ;
- des procédures et circuits peu formalisés ;
- une absence ou une insuffisance d'outils de pilotage (tableaux de bord) ;
- une formation insuffisante de l'encadrement supérieur ;
- une animation de la filière perfectible (sur le partage des données, les comptes rendus, etc.) ;
- une forte dépendance des DDT à la qualité de transmission des dossiers par les communes, et un contrôle absent de l'exhaustivité des transmissions de dossiers taxables (à partir par exemple de la liste séquentielle des numéros de dossiers) ;
- une insuffisante transmission des procès-verbaux d'infraction ;
- des difficultés importantes d'adaptation de l'application ADS 2007⁴⁰ jusque l'été 2014, liées en particulier à la mise en œuvre de la taxe d'aménagement en mars 2012 (initialement prévue en décembre 2012), également liées à des difficultés de raccordement et d'interfaçage à Chorus, avec des incidences sur la qualité des informations transmises aux collectivités et des

³⁷ Taux de recouvrement = montant de recouvrement sur principal, divisé par le montant de prise en charge nette.

³⁸ Source : extraction du logiciel Chorus au 31 mai 2017, DGFIP.

³⁹ Source : DGFIP.

⁴⁰ ADS 2007 est le logiciel utilisé par les services instructeurs ; il comprend deux volets : un volet instruction des demandes d'autorisation au titre de l'urbanisme et un volet fiscal, qui permet le calcul de la taxe.

Annexe I

retards dans la liquidation des taxes ;

- une mauvaise qualité des dossiers soumis à l'instruction ;
- de nombreux retards accumulés, une absence de suivi du nombre de dossiers à taxer, et une absence de priorisation dans leur traitement ;
- le caractère très chronophage de l'action consistant à communiquer aux bénéficiaires des autorisations le montant de la taxe due, en raison de l'inadaptation du format de la lettre éditée par ADS2007 au format des enveloppes utilisables (sic) ;
- une insuffisante communication entre les services fiscaux en charge du recouvrement et les DDT, qui se traduit par des engorgements mais une situation paraissant satisfaisante en matière de recouvrement ;
- une pratique perfectible du contrôle interne et une faible mise en œuvre du plan de contrôle global en particulier - tel que préconisé dans l'instruction SGG/Ministère de l'égalité des territoires et du logement du 17/05/2017 – peu formalisé ;
- un très faible suivi des réclamations et des demandes de renseignements formulées par les contribuables.

Encadré 2 : Situation de la DDT de la Drôme

Le pôle *Procédures d'aménagement et d'application du droit du sol*, au sein du Service d'aménagement du territoire et des risques, est en charge de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DDT de la Drôme. Il emploie entre 6 et 7 ETP, répartis en deux unités territoriales (UT), dont l'une localisée dans les locaux au siège de la DDT (UT nord à Valence) et l'autre située sur un site distinct (UT sud à Nyons). Les deux unités territoriales assurent l'interface avec les communes qui délivrent les actes d'urbanisme d'une part, et liquident les taxes d'autre part ; la supervision (appui et contrôle) de cette activité est assurée au sein du Pôle. Un total d'environ 10000 dossiers est traité par an, pour un montant de taxe (dont part communale) de 10-11 M€.

Des retards importants dans la liquidation de la taxe d'aménagement ont été enregistrés en 2013-2014, liés :

- au remplacement depuis 2013 de la TDCAUE et de la TDENS par la taxe d'aménagement,
- à la mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR (loi n°2014-366 du 24/03/2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové),
- et à des questions d'interfaçage et d'adaptation d'ADS 2007 avec Chorus.

Selon le DDT, les retards accumulés (évalués en montant de taxe à 1 des 4 M€ liquidés par an habituellement) en 2014 ont toutefois été résorbés.

La création de la taxe d'aménagement en remplacement de la TDCAUE et de la TDENS a été un premier facteur de complexification pour les services qui ont dû s'adapter, constituant ainsi une importante cause de retard dans la liquidation puis de reversement des taxes. Cette situation a d'ailleurs conduit le président du Conseil général à exprimer son mécontentement auprès du préfet par une lettre du 03/10/2014 – lettre dans laquelle il faisait état de la baisse constatée des encaissements malgré une hausse des taux de la taxe, causée par « un retard d'instruction, faute de moyens humains ».

La principale difficulté encore relevée par le responsable du pôle ainsi que par le DDT réside aujourd'hui dans la mauvaise qualité de la première étape de l'instruction des dossiers en mairie et leur complétude jugée insuffisante (partie « permis ») – à laquelle ces derniers imputent le quart des défauts constatés. Elle est selon lui eux la conséquence directe de la mise en œuvre de l'article 134 de la loi ALUR. Cet article limite, depuis le 01/07/2015, la mise à disposition des moyens de l'État pour l'application du droit des sols (en fait, les fonctionnaires de la DDT qui jusqu'alors instruisaient les dossiers dans leur intégralité – volets « permis » et « fiscal ») aux seules communes compétentes appartenant à des EPCI qui comptent moins de 10 000 habitants ou, s'ils en ont la compétence, aux EPCI de moins de 10 000 habitants. De fait, cette évolution, qui aurait été anticipée prématurément par une diminution des effectifs se traduisant par la constitution de retards, a aussi conduit à une diminution de l'attrait du métier et du travail d'instruction, puisque désormais segmenté entre partie « permis » et partie « fiscale » pour les 90 % des dossiers que concerne cette mesure.

Si, selon les personnes rencontrées l'outil ADS2007 permet le calcul de la taxe de manière satisfaisante, il ne permet la sortie aisée des informations qui doivent être portées à la connaissance des communes sur le montant des liquidations – ce qui pose à ces dernières des difficultés compte tenu du poids

Annexe I

relatif que peut représenter la TA dans leurs budgets.

La DDT de la Drôme a fait partie du panel de 10 DDT retenues à l'occasion d'un audit de 2014 conduit par le CGEDD sur le « *Processus de liquidation de la taxe d'aménagement par les services de l'État chargés de l'urbanisme* ». Ce dernier a donné lieu à un plan d'action local afin de mettre en œuvre les principales recommandations formulées par cet audit. En outre, des contrôles sont opérés annuellement sur la base d'une sélection de dossiers par l'administration centrale (une centaine en 2015).

Le responsable du pôle ne dispose d'aucun outil (type tableau de bord), lui permettant d'assurer le suivi des travaux des deux unités dont il a la charge ; il n'assure pas davantage de suivi des réclamations ni a fortiori de leur traitement. Les contrôles effectués ne sont pas tracés.

Encadré 3 : Situation de la DDT d'Eure-et-Loir

C'est le *Pôle fiscal* situé au sein du bureau *Droit des sols* du service *Urbanisme habitat* qui est en charge de la liquidation de la TA pour le département d'Eure-et-Loir ; il occupe 5,3 ETP (un responsable du pôle, 4 agents fiscalistes, et une secrétaire pour un tiers de son temps). L'ensemble de cette activité, qui porte sur 3 à 4 000 dossiers (la DDT ne dispose pas de statistiques précises), est centralisé au sein de la DDT depuis 2006.

Selon la DDT, d'importants retards ont été enregistrés depuis la réforme de la taxe entrée en vigueur en mars 2012 et que l'activité a été scindée entre d'une part les travaux de délivrance des titres par les mairies, en application de la loi ALUR, et l'activité de liquidation de la taxe d'autre part, maintenue quant à elle à la DDT. Ces retards sont liés, toujours selon la DDTM, à la mauvaise qualité des données transmises par les services instructeurs des mairies, qui nécessitent d'importants travaux de ressaisie. À cette difficulté se sont en outre ajoutés des problèmes liés à l'adaptation tardive de l'outil ADS 2007.

La DDT soulève également sa difficulté à récupérer les dossiers une fois instruits en mairie et relève que de nombreuses relances sont nécessaires, malgré des actions de sensibilisation accomplies localement afin d'améliorer le process d'instruction et de collecte.

Approximativement 3 000 dossiers sont à la DDT en attente d'instruction. Ces dossiers sont tous postérieurs au mois d'avril 2016. Les taxations tardives sont traitées prioritairement et ne sont pas stockées. Des vacataires ont été employés en 2016 pendant 4 à 6 mois afin de résorber le stock de dossiers en retard qui pouvait atteindre un an à un an et demi.

La DDT relève la faible attractivité de l'activité de fiscaliste depuis la scission de l'activité évoquée supra.

Enfin, la DDTM ne transmet aucune information au Département sur les liquidations de taxe, qui lui permettraient de fiabiliser sa procédure budgétaire.

Encadré 4 : Situation de la DDTM du Nord

Le service *Urbanisme et connaissance des territoires* assure la mission de liquidation de la taxe d'aménagement au sein de la DDTM du Nord. Il mobilise pour cela 10 ETP, répartis sur 7 sites et 5 unités territoriales (UT) qui assurent la liquidation de la taxe (l'échelon départemental de la DDTM assure pour leur compte une mission de conseil et de veille juridique).

Le système ADS 2007 ne permet pas de connaître le nombre de titres émis ; la DDT n'en a pas connaissance et ne peut donc mesurer de manière fiable la charge de travail de ses UT.

Les retards importants enregistrés depuis la mise en place de la TA, se substituant à la TDCAUE et à la TDENS (retards évalués par le service faute d'outil, à 2 ans et demi de traitement dans l'UT de Lille en particulier) ont conduit la DDTM à mettre en place un plan d'apurement associant l'ensemble des UT.

Ces retards ont été imputés eux-mêmes par les interlocuteurs aux retards accumulés en amont par les mairies qui doivent délivrer les titres avant transmission pour liquidation aux UT des DDT, ainsi qu'à la mauvaise qualité des dossiers qu'elles transmettent depuis la mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR (loi n°2014-366 du 24/03/2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) – les services de la DDT ne disposant désormais plus de l'intégralité des informations contenues dans les dossiers d'instruction.

3.1.2.3. Les conditions de liquidation et de recouvrement de la taxe d'aménagement peuvent être améliorées

Les constats effectués par la mission font ressortir des difficultés dans le traitement amont des dossiers d'autorisation d'urbanisme, liées d'une part à la gestion séparée des instructions de demandes de permis et des liquidations de la taxe, et d'autre part au manque de lisibilité du montant de la taxe pour le contribuable, générant des recours.

La taxe d'aménagement manque de visibilité pour les contribuables, pour les raisons suivantes :

- ◆ les délais d'instruction : selon la DDT d'Eure-et-Loir, le délai moyen d'instruction d'un dossier est d'environ 11 mois. Si l'on y ajoute les délais de transmission par les collectivités des autorisations d'urbanisme aux services de l'État, les pétitionnaires peuvent recevoir une information sur la taxe à payer plus d'un an après l'octroi de l'autorisation ;
- ◆ une information insuffisante et tardive des contribuables : selon la DHUP, l'envoi au pétitionnaire d'une lettre l'informant du montant liquidé de la taxe n'est pas systématique. Certains contribuables reçoivent donc directement des avis de recouvrement peu explicites quant à l'origine des sommes à verser, longtemps après l'obtention du permis de construire ;
- ◆ lorsque le montant dû excède 1 500 €, la taxe est recouvrée en deux échéances, à 12 et 24 mois à compter de l'octroi de l'autorisation d'urbanisme. Cela se traduit par l'émission de deux titres de recouvrement distincts, dont le montant est peu compréhensible pour le pétitionnaire, a fortiori si aucune lettre ne lui a été transmise au moment de la liquidation.

Ce manque de lisibilité du mécanisme de la taxe est de nature à favoriser l'engagement de contestations ou recours par les contribuables concernés.

Par ailleurs, les services des Conseils départementaux de la Drôme, de l'Eure-et-Loir et du Nord ont signalé à la mission disposer de peu de visibilité sur les montants attendus de la taxe pour préparer la budgétisation de leur politique ENS. Le mécanisme de recouvrement en deux phases ne permet pas de rattacher les montants des règlements aux permis délivrés. En l'absence d'informations lisibles sur le circuit de la taxe, les services des départements de l'Eure-et-Loir et de la Drôme ont fait part de leur incompréhension sur les montants recouverts, en particulier sur les années 2013 à 2014. Même lorsque des réunions entre services des Conseils départementaux, DDT et DDFiP ont été organisées, comme dans le cas de la Drôme, l'articulation entre délivrance des autorisations d'urbanisme, liquidation et recouvrement apparaît peu claire pour les départements.

Une unification des responsabilités de l'instruction des autorisations d'urbanisme et de la liquidation de la taxe permettrait de rendre ces étapes plus cohérentes, en unifiant leur traitement sous la responsabilité des collectivités destinataires du produit de la taxe. Toutefois, la mission estime qu'une nouvelle réorganisation des services de l'État et des collectivités introduirait à court terme des difficultés techniques et organisationnelles excédant largement les avantages attendus d'une révision du processus de traitement de la taxe, d'autant que des annonces ont été faites récemment par le Gouvernement quant à la nécessité de revoir le processus de délivrance des permis de construire d'une certaine catégorie de bâtiments⁴¹.

Recommandation n°2 : MTES /DHUP, Minefi/DGFiP

La mission recommande de mettre en œuvre une série de mesures destinées simplifier et rendre plus performante la chaîne de taxation :

⁴¹ Annonce faite par le premier ministre dans son discours de politique générale du 04 juillet 2017.

- favoriser des solutions dématérialisées de paiement et de suivi liées aux dépôts de demandes d'autorisation d'urbanisme, pour réduire les risques liés au changement d'adresse des pétitionnaires ;
- systématiser l'envoi au pétitionnaire d'une lettre l'informant de la liquidation du montant de la taxe, afin de prévenir ou de réduire les contestations et recours intervenant lors de la phase de recouvrement ;
- simplifier les modalités de recouvrement en passant d'un système à deux échéances de paiement (à 12 et 24 mois à compter de l'octroi de l'autorisation d'urbanisme) à un système à une seule échéance (par exemple 18 mois) ;
- systématiser l'information des départements sur la liquidation de la taxe d'aménagement de la part des DDT. Il ressort des entretiens menés que cet envoi n'est pas systématique et que les services des départements ne savent pas systématiquement qu'ils peuvent solliciter les DDT pour récupérer cette information ;
- organiser des rencontres régulières entre les services de la DDT et ceux de la DDFIP sur le sujet de la taxe et de son recouvrement, en invitant le référent TAENS du département.

3.1.3. Les données disponibles sur les emplois des recettes issues de la TA doivent être fiabilisées et mieux exploitées par les services de l'État

L'article R113-18 du code de l'urbanisme, dispose que lorsque « le Conseil départemental a décidé d'instituer la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (...), un tableau annexe au budget du département fait le bilan des recettes et des emplois de cette taxe ». Cela se traduit par la tenue d'un état des recettes grevées d'affectation spéciale annexé au budget primitif des départements⁴².

Par ailleurs, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère en charge de l'environnement diffuse chaque année un questionnaire aux directions départementales du territoire (DDT), qui les transmettent aux Conseils départementaux. Ce recueil de données est prévu depuis la circulaire 28 juillet 1995 relative aux recettes et emplois de la taxe départementale des espaces naturels.

La circulaire du 18 juin 2013 relative à la réforme de la fiscalité de l'aménagement précise que ces informations sont collectées « afin de recueillir les éléments nécessaires à l'établissement des statistiques ».

Les statistiques collectées par la DHUP font état d'une diminution du taux de réponse des départements de douze points en cinq ans, avec une inflexion à compter de l'année 2014 (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : Taux de remontée des bilans des recettes et des emplois de la part départementale de la taxe d'aménagement (TA) affectée aux espaces naturels sensibles (ENS)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Départements ayant institué la TDENS / la part départementale de la TA	92	93	99	99	99

⁴² Annexe C9 "Engagement hors bilan -État des recettes grevées d'une affectation spéciale.

Annexe I

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Départements ayant renseigné l'enquête annuelle	75	85	85	68	69
Taux de réponse (en %)	82	91	86	69	70

Source : Extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP.

Les déplacements de la mission dans les départements du Nord, de l'Eure-et-Loir et de la Drôme n'ont pas fait apparaître une réticence particulière des départements à faire remonter les données relatives à la politique ENS. Dans le cas du département du Nord, l'absence de remontée de données est due aux réorganisations des services de l'État au niveau du département, ayant temporairement perturbé le processus d'envoi et de transmission de l'enquête. La liste de diffusion utilisée par la DHUP pour transmettre et récupérer l'enquête est nominative. Les réorganisations des services déconcentrés peuvent dès lors perturber le processus de collecte des données (cf. **Encadré 5**).

Encadré 5 : modalités de recueil et traitement des informations sur les recettes et les emplois de la ressource ENS à la DDTM du Nord

A la question posée de savoir la raison pour laquelle le questionnaire annuel statistique transmis par la DHUP à la DDTM, pour être ensuite communiqué au Département, n'avait pas été servi par ce dernier depuis 2015 (millésime 2014), la réponse a été apportée que le questionnaire n'avait vraisemblablement pas été envoyé à ce dernier par les services de la DDT – ceci compte tenu d'évolutions intervenues dans son organisation (le questionnaire annuel est en effet adressé nominativement à un fonctionnaire de la DDTM, et aucun suivi de ce travail n'est assuré par sa hiérarchie, qui permettrait de régler les problèmes de vacance de poste ou de mutation).

Pour sa part, le service *Eau et environnement* qui assure le suivi de la politique ENS n'a pas connaissance de ce questionnaire ni n'en est destinataire.

Recommandation n°3 : MTES/DHUP

Améliorer la fiabilité du processus de collecte annuelle des informations relatives aux recettes et emplois pour la politique ENS pour garantir un meilleur taux de réponse : introduire dans la liste de diffusion de l'enquête annuelle relative à la politique ENS les adresses fonctionnelles pour s'assurer de la bonne réception du document par les services déconcentrés. La mission recommande également, dans la mesure du possible, de transmettre les enquêtes aux adresses fonctionnelles des départements.

La DHUP réalise chaque année un rapport statistique relatif aux taxes d'urbanisme⁴³. Ce rapport n'exploite cependant pas la totalité des données remontées par les départements. Les informations remontées par exemple en matière de surfaces couvertes par la politique ENS des départements sont complétées de manière hétérogène (cf. **Tableau 10**) et ne sont pas analysées par l'administration. À la connaissance de la mission, les bilans transmis par les Conseils départementaux ne font l'objet d'aucune analyse en dehors de cet exercice de synthèse statistique annuel. Ils ne sont pas exploités localement par les services des DDT.

La fiabilité des données communiquées par les départements ne fait l'objet d'aucune vérification de la part de l'administration d'État qui en est destinataire. L'examen par échantillon mené par la mission a mis en lumière un certain nombre d'incohérences (cf.

⁴³ Cf. « Taxes d'urbanisme ; statistiques année 2014 », http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/taxes_urbanisme_statistiques_2014.pdf

Annexe I

Encadré 6). Les constats et analyses de la présente annexe se fondent sur les informations statistiques relatives à la liquidation et au recouvrement de la TA. En revanche, les constats relatifs à l'emploi des recettes issues de la taxe reposent sur les données issues de ce questionnaire dont la fiabilité semble nettement perfectible. Ces données constituent des indications mais doivent être prises avec une grande prudence.

Encadré 6 : Fiabilité des données issues de l'enquête annuelle menée auprès des départements par la DHUP

Les entretiens avec les services des Conseils départementaux de la Drôme, d'Eure-et-Loir et du Nord ainsi que l'examen par échantillon mené par la mission ont mis en lumière un certain nombre d'incohérences :

- ◆ les départements doivent renseigner dans l'enquête annuelle le montant de la part départementale de la TA affectée aux ENS. Cependant, pour l'année 2015, 18 départements ont indiqué les montants recouverts correspondant au total de la part départementale de la TA. Parmi ces départements, 7 indiquent explicitement intégrer au montant total de la catégorie « *autres emplois* » de l'enquête un reversement au CAUE. Plusieurs départements font en effet le choix de définir ex ante une subvention affectée au CAUE, le service en charge des ENS récupérant la totalité du produit de la TA et effectuant par la suite un « reversement » forfaitaire au CAUE. Cette pratique était autorisée implicitement par le code de l'urbanisme, qui prévoyait à son article L331-17 une fixation facultative de taux de répartition entre ENS et CAUE. Ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, suite à une modification introduite en loi de finances, que l'article L331-17 prévoit que « *les conseils départementaux fixent dans [la délibération fixant le taux de la TA] (...) les taux de répartition de la part départementale de la taxe d'aménagement entre la politique de protection des espaces naturels sensibles et les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement* ». La diversité des pratiques des départements en la matière ne permet pas de procéder à une analyse statistique pertinente de leurs recettes et de leur affectation entre CAUE et ENS ;
- ◆ les départements n'ont pas systématiquement recours à une méthode ou à des outils de comptabilité analytique permettant de répartir leurs différents postes de dépenses sur les emplois de la taxe limitativement listés à l'article L331-3 du code de l'urbanisme. Les services du département de la Drôme, interrogés par la mission, indiquent affecter les dépenses de personnel, le financement d'événements et les dépenses de communication à l'entretien des espaces naturels sensibles. Sur l'année 2015, plusieurs départements indiquent en revanche dans leurs réponses au questionnaire annuel avoir reporté dans la catégorie « *autres emplois* » les dépenses de personnel (15 départements) et les dépenses de communication (13 départements). L'absence de méthodologie commune ne permet pas d'exploiter de façon satisfaisante les données ainsi collectées auprès de l'ensemble des départements ;
- ◆ les entretiens menés par la mission avec les services des Conseils départementaux ont permis d'identifier des erreurs dans le renseignement du questionnaire, conduisant à une mauvaise affectation de montants d'emplois des recettes. Des erreurs ont été identifiées dans deux cas sur trois. Dans le cas du département du Nord, cela conduisait à sous-estimer les reports à nouveau à la fin de l'exercice 2013 pour un montant de 15,9 M€ ;
- ◆ les données de surface renseignées par les départements ne sont pas cohérentes d'un département à l'autre et d'une année sur l'autre (cf. **Tableau 10**) ;
- ◆ les départements déclarent un total général des emplois de l'année, et indiquent par ailleurs la répartition des dépenses par catégories, reprises de la liste de dépenses limitative inscrite dans le code de l'urbanisme⁴⁴. Le total général des emplois et la somme des différents montants déclarés par catégories ne coïncident pas de manière systématique. Ces « *emplois non expliqués* » témoignent de la difficulté des départements à remplir de manière exhaustive et cohérente l'enquête diffusée par la DHUP. La part des « *emplois non expliqués* » est variable suivant les années, mais atteint la proportion notable de 12 % des emplois déclarés pour l'année 2015 (cf. **Tableau 14**).

⁴⁴ Cf. article L. 142-2 du code de l'urbanisme.

Recommandation n° 4 : MTES/DHUP

La mission recommande de mettre en œuvre les actions suivantes :

- mettre à jour le tableau destiné à l'enquête annuelle sur l'utilisation de la taxe en faveur de la politique ENS en limitant les données réclamées à ce qui est nécessaire, en distinguant pour chaque domaine d'emploi concerné les dépenses d'acquisition, d'aménagement et d'entretien, et en rendre la transmission obligatoire au service des statistiques-urbanisme du ministère de la transition écologique et solidaire ;*
- diffuser auprès des départements des informations permettant de fiabiliser la méthode de complétion de l'enquête annuelle relative aux recettes et emplois de la politique ENS, sous la forme d'un guide méthodologique ou d'un « questions/réponses » ;*
- positionner les DDT en appui des départements qui voudraient rétroactivement modifier leurs réponses à l'enquête annuelle sur l'utilisation de la taxe en faveur de la politique ENS.*

3.2. Une ressource en légère progression sur les cinq dernières années, soumise à des variations conjoncturelles

3.2.1. Le taux de taxation a progressé notablement lors de la mise en place de la taxe d'aménagement, puis s'est relativement stabilisé

Les taux de la TDENS et de la TDCAUE ne pouvaient dépasser respectivement 2 et 0,3 % de la base taxable, soit un taux maximal de taxation de 2,3 %. Le taux de la part départementale de la TA entrée en vigueur à partir de l'année 2012 doit s'inscrire dans un plafond fixé à 2,5 %⁴⁵. La mise en place de la TA a donc permis aux départements d'augmenter les taux de taxes d'urbanisme qui leurs étaient affectées.

Le taux moyen de taxation des actes d'urbanisme appliqué par les départements a augmenté de 22 % entre 2011 et 2012, à l'occasion du passage à la TA, passant de 1,42 % à 1,73 %.

Le taux moyen de la TA a ensuite progressé de 3 % entre 2012 et 2015, pour s'établir à 1,79 % (cf. **Tableau 4**).

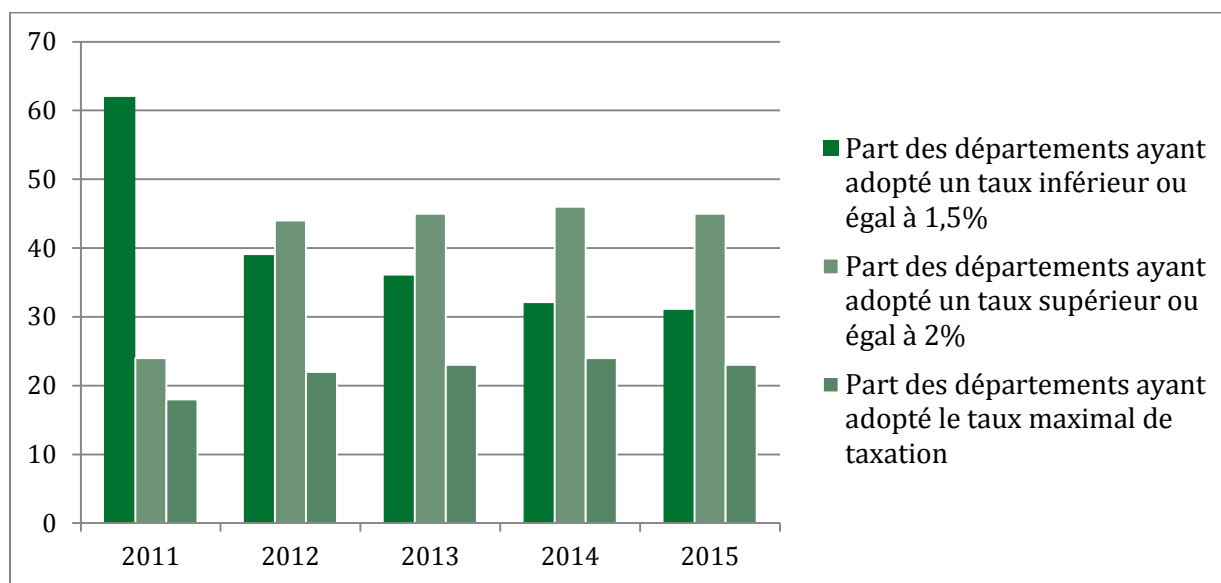
Les départements ont relativement peu modifié les taux de taxation une fois le passage à la TA effectué (cf. **Graphique 1**). Sur la période 2012-2015, 50 départements sur 99 ont maintenu leur taux inchangé. De même le nombre de départements ayant recours au taux maximum est resté relativement stable sur la période 2012-2015 (cf. **Tableau 4**).

⁴⁵ Cf. article L. 331-17 du code de l'urbanisme.

Tableau 4 : Taux de la part départementale de la taxe d'aménagement (en %)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Taux moyen de la TDENS et de la TDCAUE puis de la part départementale de la TA	1,42	1,73	1,77	1,80	1,79
Taux médian de la part départementale de la TA	1,30	1,53	1,78	1,80	1,80
Part des départements ayant adopté le taux maximal de taxation	18	22	23	24	23
Part des départements ayant adopté un taux supérieur ou égal à 2 %	24	44	45	46	45
Part des départements ayant adopté un taux inférieur ou égal à 1,5 %	62	39	36	32	31

Source : Extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP.

Graphique 1 : distribution des taux de taxation entre 2011 et 2015

Source : Extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP.

3.2.2. Les règles de taxation de la TA se traduisent par un rendement légèrement supérieur à l'ancienne TDENS

Pour rappel, succédant à la TDENS et à la TDCAUE, la part départementale de la TA en reprend globalement les grandes caractéristiques, mais introduit toutefois un certain nombre d'ajustements (cf. **Tableau 1**), notamment :

- ♦ le champ d'application de la nouvelle taxe est étendu à des aménagements (campings, fermes photovoltaïques,...) qui n'étaient pas concernés précédemment ;
- ♦ en contrepartie des possibilités étendues de dérogations sont à la disposition du Conseil départemental ;
- ♦ la valeur forfaitaire d'assiette est plus élevée.

Les simulations réalisées en 2011 par les directions départementales des territoires (DDT) pour expliquer localement les conséquences de la réforme montrent généralement, à taux constant, une hausse du produit nominal de l'impôt.

La DDT du Cher⁴⁶ a ainsi effectué une simulation entre le produit cumulé de la TDENS et de la TDCAUE et le produit de la part départementale de la TA, à taux constant :

⁴⁶Source site DDT du Cher.

Annexe I

- ◆ pour une maison individuelle de 115 m² hors Île-de-France , la taxe passe de 444 à 471 € ;
- ◆ pour une maison individuelle de 160 m² hors Île-de-France , bénéficiant d'un prêt à taux zéro renforcé (PTZ+), la taxe passe de 400 à 798 € ;
- ◆ pour la réalisation de 6 maisons individuelles (habitat aidé) pour une surface de 115 m² chacune, avec une délibération d'exonération de la moitié des surfaces aidées, la taxe passe de 468 à 835 €.

De son côté, la DDT du Calvados⁴⁷, pour un taux de TA égal au taux de TLE (taxe locale d'équipement), conclut que la taxe d'aménagement se traduit par « *un rendement supérieur pour les habitations, un rendement légèrement inférieur pour les locaux tertiaires, un élargissement du champ des projets taxés (emplacements de stationnement ou de camping, installations,...), soit un rendement légèrement supérieur* ».

3.2.3. Les montants liquidés et perçus ont augmenté sur la période 2011-2015, avec une baisse conjoncturelle de recettes sur les années 2013 et 2014

Le montant des recettes liquidées et perçues par les départements au titre des taxes TDCAUE, TDENS puis TA a augmenté entre 2011 et 2015 (cf. **Tableau 5** et **Tableau 6**).

À compter de l'année 2012, les statistiques établies par la DHUP et la DGFIP ne permettent pas de distinguer les montants liquidés et perçus respectivement au titre des ENS et des CAUE. Selon la Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (FNCAUE), le taux moyen de TA affecté aux CAUE après la réforme est de 0,4 %. Cela permet d'effectuer une estimation du montant liquidé et perçu au titre des ENS (cf. **Tableau 5**). Ces estimations tendent également à montrer que le montant des recettes liquidées et perçues par les départements au titre des ENS a globalement augmenté sur la période 2011-2015, y compris en tenant compte de la progression du nombre de départements ayant instauré la part départementale de la TA (cf. **Tableau 6**).

Les données mettent cependant en évidence le caractère fluctuant de la ressource sur la période. Les montants recouvrés au titre de la TDENS et de la TA ont notamment diminué de 22 % entre 2012 et 2013 (cf. **Tableau 5**). Les montants déclarés perçus par les départements dans le cadre de l'enquête annuelle indiquent également une diminution des montants recouvrés sur les exercices 2013 et 2014 par rapport à 2012 (cf. **Tableau 6**)⁴⁸. Les entretiens menés par la mission ont mis en évidence que cette diminution de recettes n'a pas été anticipée et a déstabilisé le pilotage financier de la politique ENS menée par les départements.

⁴⁷Source site DDTM du Calvados, réunion d'information des élus sur la réforme de la fiscalité de l'aménagement – 8 septembre 2011.

⁴⁸ NB : le nombre de départements répondant à l'enquête est variable d'année en année, cf. tableau 1.

Annexe I

Tableau 5 : Montants liquidés et perçus par les départements (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Montants liquidés au titre de la part départementale de la TA, de la TDENS et de la TDCAUE	355 418 893	292 429 708	294 593 164	474 093 206	558 982 486
Estimation de la part des recettes affectées aux ENS (en %)	NA	77	77	78	78
Montants liquidés au titre des ENS (estimation à partir de 2012)	290 769 081	224 815 903	228 018 438	368 739 160	434 070 199
Montants recouvrés au titre de la TDENS, de la TDCAUE et de la TA	421 416 621	420 347 886	326 441 182	361 771 414	471 948 899
Montants recouvrés au titre des ENS (estimation à partir de 2012)	335 011 403	323 157 623	252 669 163	281 377 766	366 485 458

Source : Extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP pour les montants liquidés, extractions du logiciel Helios, DGFIP/CL2A pour les montants perçus au titre de la TDENS, de la TDCAUE et de la TA, données communiquées par la FNCAUE et retraitement mission pour l'estimation des liquidations et recouvrements liés aux ENS.

Tableau 6 : Montants moyens liquidés, recouvrés et déclarés perçus par département (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Montant liquidé moyen au titre de la TDENS/TDCAUE puis de la part départementale de la TA	3 626 723	2 983 977	2 975 689	4 788 820	5 646 288
Montant recouvré moyen au titre de la TDENS/TDCAUE et de la part départementale de la TA	4 300 170	4 289 264	3 297 386	3 691 545	4 815 805
Montant déclaré perçu moyen au titre de la TDENS et de la TA pour la politique ENS	3 230 738	3 592 984	2 643 485	3 092 929	3 884 762

Source : Extractions du logiciel ADS 2007 - DGALN/DHUP pour les montants liquidés, données issues de l'enquête annuelle ENS - DGALN/DHUP pour les montants perçus au titre de la politique ENS.

Annexe I

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la diminution des montants de taxe liquidés et recouvrés en 2013 et 2014 :

- ♦ la mise en place de la taxe d'aménagement a connu des difficultés de mise en œuvre par les services de l'État en raison de retards dans le développement de l'interfaçage entre le système d'information ADS 2007 chargé de la collecte des montants liquidés et le logiciel Chorus permettant la mise en recouvrement. Les services de l'État ont accumulé un retard de mise en liquidation pouvant atteindre localement jusqu'à un an de réception de dossiers. Ce retard a été progressivement rattrapé sur les années 2014 à 2015, se traduisant par une hausse des montants recouvrés et liquidés sur ces deux années (cf. **Tableau 5**). Les entretiens menés par la mission indiquent que ce rattrapage est encore en cours pour les dossiers les plus complexes ;
- ♦ la base taxable, constituée par les autorisations d'urbanisme, est sensible à la conjoncture. Elle dépend de l'évolution des autorisations d'urbanisme et de l'activité de construction. L'assiette a diminué de 27 % entre 2011 et 2013, pour commencer à remonter légèrement en 2015 (cf. **Tableau 5**). Le nombre d'autorisations d'urbanisme délivrées en 2015 s'établit à 77 % du niveau atteint l'année 2011. Cette diminution de l'assiette a été partiellement compensée en 2012 par la hausse des taux d'imposition et l'évolution des prix de la construction (cf. **Tableau 4** et **Tableau 7**) ;
- ♦ en tenant compte de ces différents éléments influant l'assiette et le taux, la mission a réalisé une estimation des montants liquidables au titre de la taxe (cf. **Tableau 7**). Les montants simulés pour les années 2012 et 2013 sont supérieurs aux montants effectivement liquidés. Cette tendance s'inverse à partir de l'année 2014, à partir de laquelle les montants liquidés sont supérieurs aux montants simulés (cf. **Graphique 2**). Ces différences entre liquidation simulée et liquidation effectivement mesurée peuvent être expliquées par les retards de liquidation accumulés en 2012 et 2013 et rattrapés lors des exercices suivants.

Si l'on part de l'hypothèse que l'essentiel du retard de liquidation lié à la mise en place de la TA est résorbé, on peut estimer que le montant de taxe théoriquement liquidable en 2016 s'établirait à 114 % des montants liquidés en 2011, soit environ 405 M€.

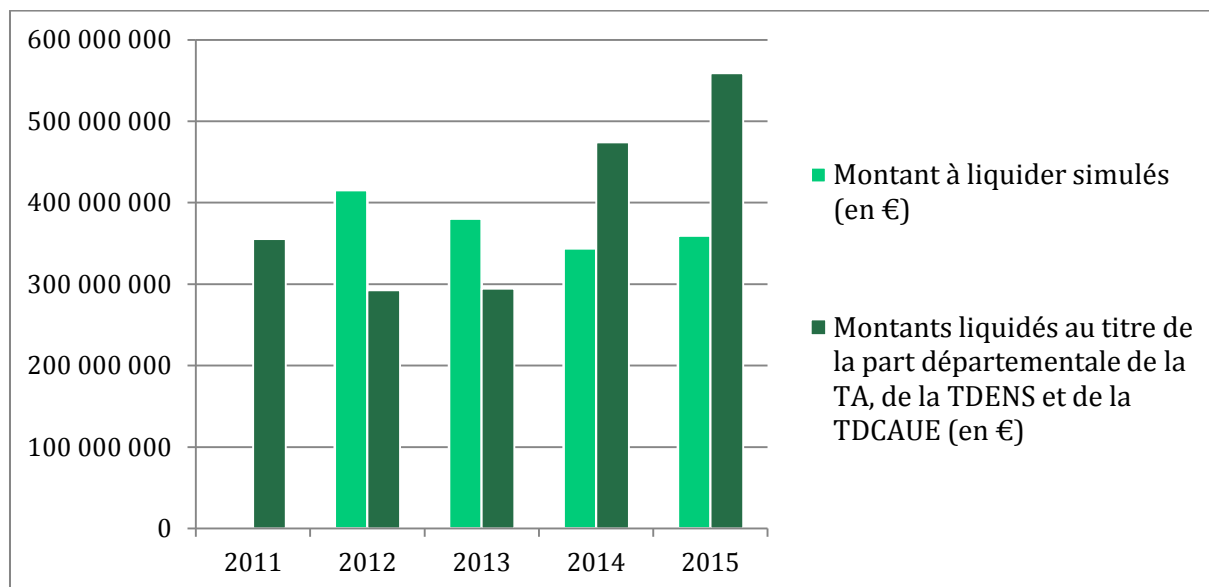
Annexe I

Tableau 7 : Évolution simulée et mesurée des montants de taxe liquidés (en €)

Année	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de départements ayant instauré un taux TDCAUE/TDENS/TA	98	98	99	99	99	99
Évolution (en %)	NA	0	1	0	0	0
Taux moyen de la TDENS et de la TDCAUE puis de la part départementale de la TA (en %)	1,42	1,73	1,77	1,8	1,79	1,8
Évolution (en %)	NA	22	2	2	-1	1
Nombre de logements et de locaux autorisés	517 800	480 200	422 600	378 900	397 700	448 200
Évolution (en %)	NA	-7	-12	-10	5	13
Indice moyen des coûts de la construction (ICC)	1602	1 639	1 643	1 628	1 630	1 621
Évolution (en %)	NA	2	0	-1	0	-1
Simulation de l'évolution des montants à liquider (en %)	NA	17	-8	-10	5	13
Montant à liquider simulés	NA	415 410 432	380 439 504	344 074 065	359 657 269	405 350 018
Montants liquidés au titre de la part départementale de la TA, de la TDENS et de la TDCAUE	355 418 893	292 429 708	294 593 164	474 093 206	558 982 486	ND

Source : extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP pour les montants liquidés et les taux votés, CGDD/SDES, estimations sur données arrêtées à fin avril 2017 pour les nombres de logements autorisés, Insee 2017 pour les indices de coûts de la construction, retraitements mission.

Graphique 2 : Évolution simulée et mesurée des montants de taxe liquidés



Source : extractions du logiciel ADS 2007, DGALN/DHUP, retraitements mission.

En 2011 et 2015, les départements disposant des recettes les plus importantes correspondaient principalement à des départements urbains et péri-urbains, caractérisés par une population importante⁴⁹, assurant une assiette taxable large (cf. **Tableau 8** et **Tableau 9**).

⁴⁹ Population départementale moyenne = 649 334 habitants en 2011 et 657 956 habitants en 2015.

Annexe I

Tableau 8 : Départements dont les recettes issues de la TDENS et de la TDCAUE sont les plus élevées en 2011

Département	Montant recouvré au titre de la TDENS et de la TDCAUE (en €)	Taux TDENS + TDCAUE (en %)	Population en 2011
Hauts-de-Seine	14 971 024	2,30	1 581 628
Bouches-du-Rhône	11 871 652	1,55	1 975 896
Pas-de-Calais	11 847 090	1,80	1 462 807
Seine-et-Marne	11 531 964	2,20	1 338 427
Hérault	11 259 212	2,30	1 062 036
Var	10 839 840	2,30	1 012 735
Gironde	10 608 547	1,30	1 463 662
Nord	10 517 827	1,40	2 579 208
Haute-Savoie	10 059 332	2,30	746 994
Essonne	9 966 404	2,30	1 225 191

Source : Extractions du logiciel Helios, DGFIP/CL2A, Insee 2017 pour la population.

Tableau 9 : Départements dont les recettes issues de la TA, de la TDENS et de la TDCAUE sont les plus élevées en 2015

Département	Montant recouvré au titre de la TA, de la TDENS et de la TDCAUE (en €)	Taux de la TA (en %)	Population en 2015
Rhône	17 841 987	2,50	1 821 898
Hauts-de-Seine	17 562 386	2,30	1 603 272
Haute-Savoie	15 987 859	2,50	795 273
Seine-et-Marne	13 707 725	2,20	1 391 091
Seine-Saint-Denis	13 582 109	2,50	1 585 800
Ille-et-Vilaine	13 122 698	1,85	1 043 701
Hérault	12 832 357	2,30	1 122 447
Isère	11 146 969	2,50	1 252 953
Bouches du Rhône	11 000 132	1,55	2 016 345
Val-de-Marne	10 664 945	2,50	1 376 442

Source : Extractions du logiciel Helios, DGFIP/CL2A, Insee 2017 pour la population.

3.3. Les montants des emplois déclarés par les départements ne correspondent pas aux recettes affectées à la politique ENS

3.3.1. Si le volume global des emplois a progressé, il reste décorrélé de l'évolution des recettes

Le volume total des emplois déclarés de la TDENS puis de la part départementale de TA affectée aux ENS, issu de l'enquête annuelle menée auprès des Conseils départementaux, ne permet pas de déterminer une dynamique globale des dépenses, dans la mesure où le nombre de répondants a diminué en 2014 et 2015 (cf. **Tableau 3**) et où les données sont entachées d'un certain nombre d'incohérences et d'irrégularités (cf. **Encadré 6**).

Annexe I

L'examen du montant moyen des emplois par département laisse cependant supposer une progression du montant financier consacré par les Conseils départementaux à la politique ENS (cf. **Tableau 10**). Le montant moyen des emplois par département a progressé de 42 % entre 2011 et 2015, pour s'établir à 3,9 M€ (cf. **Tableau 10**).

Les départements qui dépensent le plus au titre de la politique ENS ne constituent pas un ensemble défini par des caractéristiques géographiques particulières (cf. **Tableau 11**). Les dépenses au titre de la politique ENS apparaissent essentiellement liées aux choix et ambitions politiques des différents exécutifs des Conseils départementaux.

Il apparaît ainsi que les départements qui dépensent le plus au titre de la politique ENS ne sont pas systématiquement ceux qui perçoivent le plus de recettes ENS au titre de la TA (cf. **Tableau 9** et **Tableau 11**).

Cette décorrélation des recettes et des dépenses se traduit par un cumul de reports de recettes net atteignant en 2015 plus de 235 M€ selon les données issues de l'enquête annuelle (cf. 3.3.3).

Tableau 10 : Montants déclarés des emplois de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Volume total des emplois (en euros)	233 084 519	290 744 849	286 637 641	258 226 517	271 046 286
Montant moyen des emplois par département (en euros)	2 774 816	3 420 528	3 372 208	3 797 449	3 928 207
Volume total des surfaces déclarées protégées (en ha)	170 113	89 365	329 428	83 332	32 215
Moyenne des surfaces déclarées protégées par département (en ha)	2 268	1 051	3 876	1 225	467

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Tableau 11 : Départements dont les dépenses déclarées au titre des ENS sont les plus élevées en 2015

Département	Montant des dépenses ENS (en €)
La Réunion	16 935 530
Vendée	13 214 945
Haute-Savoie	12 709 589
Hérault	12 545 008
Seine-et-Marne	12 477 732
Essonne	10 898 874
Isère	9 507 619
Ardèche	7 442 129
Manche	7 308 577
Charente-Maritime	7 010 114

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

3.3.2. Parmi les dépenses identifiables, les dépenses déclarées consacrées à l'acquisition d'espaces diminuent au profit des dépenses d'aménagement

Les données issues de l'enquête annuelle menée auprès des départements via les DDT ne permettent pas de distinguer les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement pour près de la moitié des emplois de la recette ENS (cf. **Tableau 12**). Ce manque de visibilité est dû :

Annexe I

- ♦ à la catégorisation des emplois de la recette ENS, qui pour partie agglomère des dépenses d'aménagement et d'entretien (cf. **Tableau 12**) ;
- ♦ aux difficultés rencontrées dans le recueil des données et le remplissage de l'enquête (cf. **Encadré 1**), se traduisant par une part élevée de dépenses catégorisées comme « *autres emplois* » (22 % des dépenses en 2015, cf. **Tableau 14**), ainsi que par une part élevée de dépenses non expliquées (12 % en 2015, cf. **Tableau 14** et **Tableau 16**).

Le caractère imparfait des données recueillies auprès des départements ne permet pas de mener une analyse satisfaisante des dépenses par catégories (investissement et fonctionnement) : les montants de dépenses d'investissement et de fonctionnement ont fluctué entre 2011 et 2015, mais ces évolutions sont à prendre avec une grande prudence du fait de l'augmentation des dépenses ne pouvant être catégorisées.

Il est plus facile de distinguer les dépenses d'acquisition des dépenses de gestion (aménagement et entretien), même si une indétermination persiste pour la catégorie « *Acquisition, aménagement, gestion de sites destinés à la préservation des ressources en eau* » (cf. **Tableau 12**). Sous cette réserve, on peut noter que les dépenses de gestion représentent plus de la moitié des emplois des recettes de la taxe (cf. **Tableau 15**).

La part relative des dépenses moyennes d'acquisition diminue sensiblement entre 2011 et 2015 par rapport aux autres dépenses de la politique ENS, et en particulier par rapport aux dépenses d'aménagement et de gestion, dont elles ne représentent plus qu'environ 5 % en 2015, contre plus de 16 % en 2011 (cf. **Tableau 13** et **Graphique 3**).

Les entretiens menés par la mission avec les équipes des départements de la Drôme, de l'Eure-et-Loir et du Nord font apparaître qu'après une période consacrée à l'acquisition d'espaces, les départements se focalisent désormais davantage sur l'aménagement et l'entretien des espaces acquis, dans un contexte d'incertitude sur l'évolution future des recettes dédiées aux ENS.

Tableau 12 : Répartition des emplois des recettes de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS (en %)

	2011	2012	2013	2014	2015
1 - Acquisitions d'espaces naturels sensibles (par le département)	8	5	4	4	2
2 - a) Aménagements d'espaces naturels sensibles (par le département)	12	12	16	14	13
b) Entretien d'espaces naturels sensibles (par le département)	19	17	15	20	14
3 - Participations aux acquisitions d'espaces naturels sensibles par des tiers	1	1	1	1	1
4.1 - Aménagement d'espaces naturels sensibles acquis par des tiers	5	5	6	6	5
4.2 - Entretien d'espaces naturels sensibles acquis par des tiers	9	7	8	6	6
5.1 - Acquisitions d'espaces spécifiques	1	1	0	0	0
5.2 - Aménagement et gestion d'espaces spécifiques :	13	14	16	15	11
Dont : a) sentiers du plan départemental itinéraires de promenade et de randonnée (trame verte et bleue)	0	5	8	9	5
b) de chemins et de servitudes de halages et de marchepied	3	0	1	1	1
c) de chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau	0	1	2	2	2
d) des espaces sites et itinéraires relatifs aux sports de nature	2	4	3	3	3
e) sites Natura 2000	1	1	2	1	1
6-1 - Études et inventaires du patrimoine naturel	3	4	4	4	4
7 - Acquisition, aménagement, gestion de sites destinés à la préservation des ressources en eau	1	3	3	3	5
8 - Travaux contribuant à la préservation ou remise en état des continuités écologiques en schéma régional de cohérence écologique	0	1	1	2	2
Autres emplois de la taxe ENS	18	19	21	18	22
Emplois non expliqués	9	13	4	2	12

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

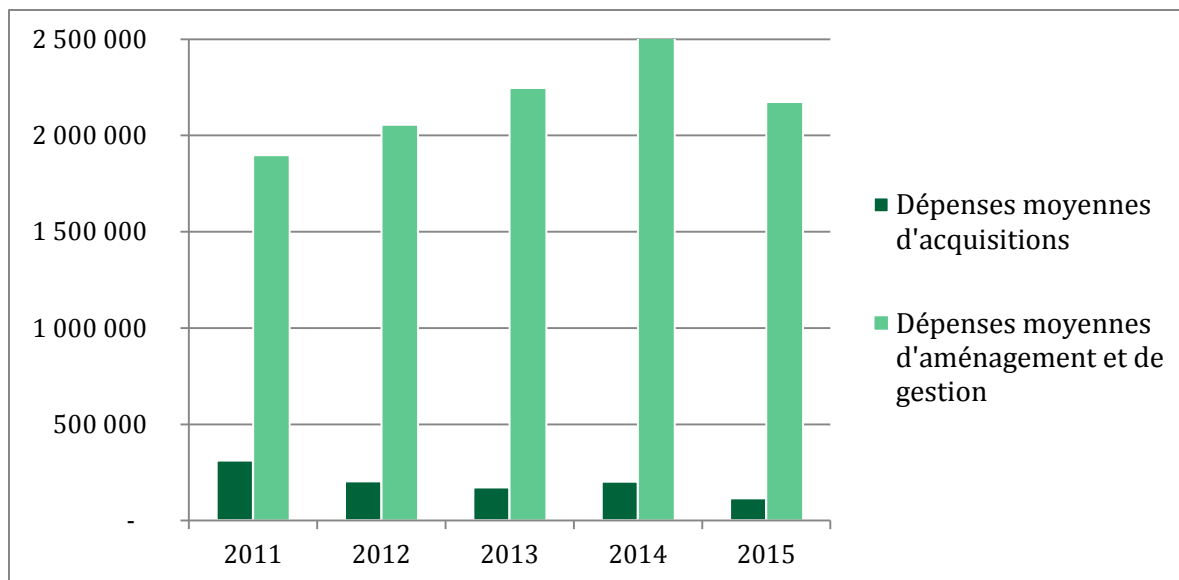
Annexe I

Tableau 13 : Catégories de dépenses des départements hors autres emplois et emplois non expliqués (en €)

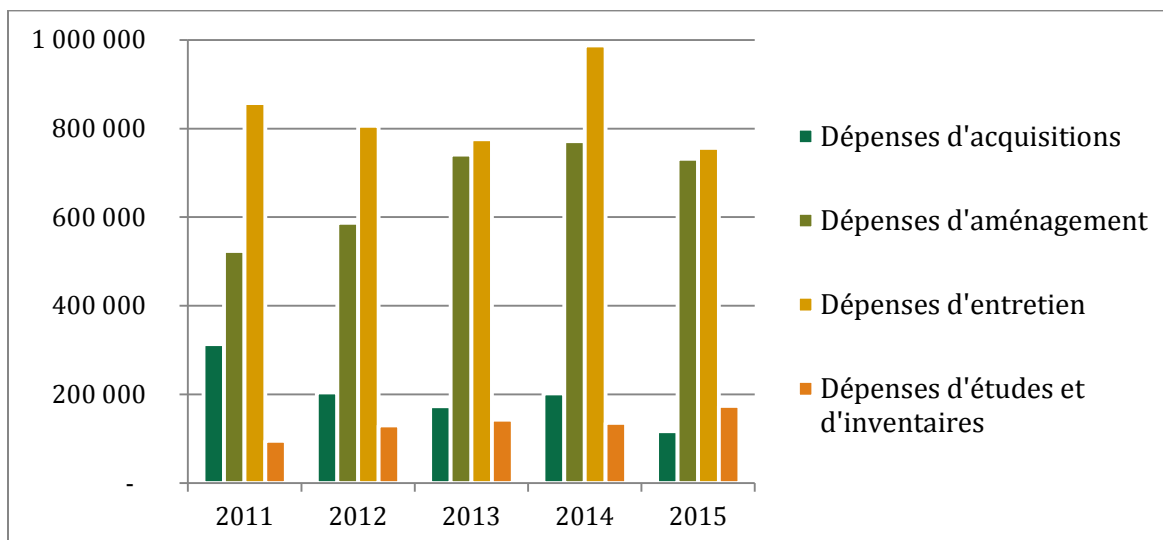
	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de départements ayant répondu à l'enquête	75	85	85	68	69
Dépenses ENS hors autres emplois et emplois non expliqués	168 259 992	200 364 193	213 496 913	207 738 383	178 180 202
Dépenses moyennes par département hors autres emplois et emplois non expliqués	2 243 467	2 357 226	2 511 728	3 054 976	2 582 322
Dépenses moyennes d'acquisitions	313 746	204 893	173 612	202 693	117 050
Dépenses moyennes indéterminées	32 588	96 830	92 279	105 397	199 680
Dépenses moyennes d'aménagement et de gestion	1 897 132	2 055 503	2 245 955	2 538 444	2 173 253
Dont dépenses moyennes d'aménagement	524 051	587 698	740 837	771 602	731 708
Dont dépenses moyennes d'entretien	857 192	806 557	776 125	987 404	756 161
Dont dépenses moyennes d'aménagement et de gestion indéterminées	420 122	531 232	585 632	643 326	511 238
Dont dépenses moyennes d'études et d'inventaires	95 768	130 016	143 363	136 112	174 146

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP

Graphique 3 : Évolution des dépenses moyennes d'acquisition et d'aménagement et de gestion - (en €)



Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP

Graphique 4 : Évolution des dépenses moyennes des départements par catégories (en €)

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP

Tableau 14 : Part des autres emplois et emplois non expliqués parmi les emplois de la TDENS et de la part départementale de TA affectée aux ENS

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Part des « autres emplois » parmi les dépenses des départements (en %)	18	19	21	18	22
Part des « emplois non expliqués » parmi les dépenses des départements (en %)	9	13	4	2	12

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Tableau 15 : répartition des dépenses des départements entre acquisitions et gestion d'espaces sensibles

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Part des dépenses d'acquisition (en %)	10	6	4	4	3
Part des dépenses de gestion (en %)	62	63	66	66	56
Part des dépenses ne pouvant être classifiées (en %)	28	27	27	30	35

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

3.3.3. Les recettes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS restent supérieures à 235 M€ en 2015, mais constituent essentiellement un cumul indicatif des désajustements historiques entre recettes et dépenses

Les recettes moyennes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS ont diminué de 52 % sur la période 2011-2015 (cf. **Tableau 16**). Elles continuent toutefois de représenter en 2015 un montant cumulé net de plus de 235 M€⁵⁰, soit 87 % du total des dépenses ENS déclarées de l'année.

Il est difficile de pouvoir établir avec certitude à quoi correspondent ces recettes non employées. En effet la mission a identifié deux cas de figure lors de ses déplacements :

- ♦ les reports peuvent constituer des réserves de financement fléchées sur des opérations planifiées d'investissement : c'est de cette manière que les services du département de la Drôme les ont présentés à la mission ;
- ♦ les reports peuvent ne plus être mobilisables pour des actions ENS car les recettes et les dépenses du budget général ne permettent pas de dégager une capacité de financement correspondante ; en effet, l'état C9 annexé au budget et récapitulant « l'état des recettes grevées d'une affectation spéciale » ne fait que donner une information sur la correspondance ou la non correspondance entre les recettes et emplois de la politique ENS. Les « restes à employer » apparaissant dans ces annexes au budget principal ou dans l'enquête annuelle constituent une information sur le cumul historique de ces désajustements annuels. Ils n'ont pas de portée financière particulière, en l'absence d'une budgétisation autonome.

En raison des problèmes de fiabilité des données issues de l'enquête annuelle menée par les services de l'État (cf. **Encadré 1**), il reste hasardeux d'en conclure que la diminution des recettes non employées ainsi mesurée traduit un renforcement de la politique ENS des départements.

Tableau 16 : Recettes déclarées comme non employées au titre de la politique ENS

Année	2011	2012	2013	2014	2015
En euros	456 815 888	477 742 248	241 323 237	247 467 260	235 633 688
En euros par département	4 965 390	5 137 013	2 437 608	2 499 669	2 380 138
En % des taxes perçues dans l'année	168	156	107	118	88
En % des dépenses de l'année	196	164	84	96	87

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

À supposer que les reports de recettes correspondent effectivement à des ressources non utilisées dans le cadre de la politique ENS et disponibles pour en assurer le financement (cf. supra), la mission constate que les départements n'ont pas systématiquement adapté les taux de la TA face à des situations d'excès prolongé de recettes (cf. **Tableau 17**, **Tableau 18** et **Tableau 19**).

Tableau 17 : Départements ayant les montants de recettes non employées pour la politique ENS les plus importants sur l'année 2011

Département	Montant de recettes ENS non employées (en €)	Taux de la TA (en %)
Isère	30 306 540	1,5

⁵⁰ Pour certains départements, les dépenses ENS peuvent dépasser les recettes affectées. En 2015, 9 départements sur 69 ayant répondu à l'enquête annuelle de la DHUP font état d'un solde négatif entre emplois et recettes. Le montant net de 235 M € correspond à 60 soldes positifs totalisant 246 M € et 9 soldes négatifs totalisant -11 M €.

Annexe I

Département	Montant de recettes ENS non employées (en €)	Taux de la TA (en %)
Nord	27 418 651	1,2
Var	25 212 025	2,0
Haute-Savoie	23 038 638	2,0
Pas-de-Calais	22 833 894	1,5
Loire Atlantique	17 903 252	2,0
Savoie	15 256 598	1,0
Vendée	14 821 616	1,0
Aude	14 195 742	2,0
Loire	14 034 807	1,0

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Tableau 18 : Départements ayant déclaré les montants de recettes non employées pour la politique ENS les plus importants sur l'année 2015

Département	Montant de recettes ENS non employées (en €)	Taux de la TA (en %)
Haute-Savoie	28 094 113	2,40
Isère	20 867 351	2,30
Aude	17 892 619	2,24
Eure-et-Loir	14 900 410	2,06
Essonne	14 443 075	2,07
Bas-Rhin	13 585 971	1,20
Marne	13 050 923	1,23
Eure	11 635 812	2,05
Drôme	9 039 606	1,64
Loiret	8 928 609	2,04

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

Tableau 19 : Départements ayant déclaré les montants de recettes non employées pour la politique ENS les plus importants sur la période 2011-2015

Département	Montant moyen de recettes ENS non employées (en €)	Taux moyen de la TA (en %)	Évolution du taux de la TA sur 2012-2015 (en %)
Haute-Savoie	25 321 147	2,40	0
Var	25 212 025	1,90	283
Isère	24 628 472	2,30	0
Pas-de-Calais	22 051 758	1,74	0
Bouches du Rhône	20 713 199	1,64	-33
Nord	19 469 421	1,40	0
Loire Atlantique	19 348 582	1,44	40
Aude	16 659 067	2,24	0
Essonne	14 156 161	2,07	59
Marne	12 056 955	1,23	0

Source : Données issues de l'enquête annuelle ENS, DGALN/DHUP.

ANNEXE II

Parcs Naturels régionaux (PNR)

SOMMAIRE

1. DESCRIPTION ET FONCTIONNEMENT DES PNR.....	1
1.1. Contexte historique : la France fête cette année les 50 ans des parcs naturels régionaux.....	1
1.2. Les textes de référence	3
1.3. Procédure de création.....	6
1.3.1. <i>les critères de classement sont rigoureux.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Actualisation / Évaluation.....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Effets juridiques.....</i>	<i>10</i>
1.3.4. <i>La structure porteuse du PNR.....</i>	<i>13</i>
2. STATUT JURIDIQUE, FINANCEMENT ET GOUVERNANCE.....	14
2.1. Notion de syndicat mixte ouvert.....	14
2.2. Le financement.....	15
2.3. Les instances de gouvernance.....	16
2.3.1. <i>Description</i>	<i>16</i>
2.3.2. <i>Un fonctionnement efficace des instances de gouvernance nécessite de nombreux ajustements</i>	<i>18</i>
2.3.3. <i>Améliorer la participation : un enjeu pour les syndicats mixtes des PNR.....</i>	<i>19</i>
2.4. Un statut remis en cause, et l'expression récurrente de difficultés qui lui sont liées.....	21
3. LES MISSIONS DES PNR	23
3.1. Des missions variées qui tendent à se diversifier	23
3.2. Un développement territorial qui n'est pas l'apanage des seuls parcs naturels régionaux.....	28
3.3. Une combinaison PNR/PETR qui a du sens pour autant que les exigences qualitatives des PNR demeurent fortes	35
4. LES ACTIONS.....	38
4.1. Description des actions.....	38
4.1.1. <i>Diversité des actions</i>	<i>38</i>
4.1.2. <i>Contribution des actions des PNR au respect des engagements internationaux de la France.....</i>	<i>43</i>
4.2. Modalités d'intervention.....	44
4.2.1. <i>Modalités (maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage, sous-traitance,...).....</i>	<i>44</i>
4.2.2. <i>Volume et typologie des effectifs.....</i>	<i>45</i>
4.2.3. <i>La question de l'ingénierie dans les PNR.....</i>	<i>46</i>
4.3. Mesure et lisibilité des actions.....	48
4.3.1. <i>Principes.....</i>	<i>48</i>
4.3.2. <i>Quels outils pour évaluer ?.....</i>	<i>50</i>
4.3.1. <i>Au cœur de l'évaluation, l'apport des parcs à leurs territoires d'adhésion.....</i>	<i>56</i>
4.3.2. <i>Des pistes d'amélioration d'une évaluation indispensable à une meilleure lisibilité des parcs.....</i>	<i>59</i>

5. LE CADRE DE FINANCEMENT DES PNR.....	60
5.1. Les budgets des 51 PNR représentent un montant cumulé de 188 M€ de recettes, dont l'augmentation est essentiellement due aux créations de parcs.....	60
5.2. Le cadre juridique et financier des syndicats mixtes leur offre une garantie statutaire de ressources, mais peut occasionnellement limiter la mise en œuvre d'opérations de leur programme d'actions	64
5.2.1. <i>Les financements des parcs sont garantis par un ensemble de cadres contractuels dont la portée varie en fonction des contextes locaux.....</i>	<i>64</i>
5.2.2. <i>L'exercice de programmation budgétaire des syndicats mixtes est normé par le calendrier budgétaire, sa bonne mise en œuvre dépend des relations nouées localement entre la structure et les principales collectivités contributrices</i>	<i>65</i>
5.2.3. <i>L'obligation d'autofinancement prévue par le CGCT limite les possibilités de financement par les parcs d'opérations d'investissements.....</i>	<i>66</i>
5.3. Examen de la situation financière des syndicats mixtes porteurs de PNR.....	70
5.3.1. <i>Les recettes des parcs ont globalement augmenté sur la période 2010-2015, avec quelques évolutions de structure des financements.....</i>	<i>70</i>
5.3.2. <i>La structure des dépenses des syndicats porteurs de PNR est restée globalement stable sur la période 2010-2015.....</i>	<i>76</i>
5.3.3. <i>Les ressources propres représentent une part structurellement limitée des ressources des parcs.....</i>	<i>81</i>
5.3.4. <i>La capacité d'autofinancement a notablement progressé sur la période 2010-2015, afin de couvrir les opérations d'investissement devant être autofinancées.....</i>	<i>81</i>
5.3.5. <i>Situation de trésorerie et variation du fonds de roulement.....</i>	<i>83</i>
5.3.6. <i>Capitaux propres</i>	<i>84</i>

1. Description et fonctionnement des PNR

Un parc naturel régional (PNR) est un territoire de projet qui se distingue par son identité patrimoniale, naturelle ou/et culturelle. Si l'environnement est une constante incontournable des préoccupations des PNR, les axes de réflexion et les actions menées ont évolué dans le sens d'une prise en charge globale des territoires. Dans cet esprit, les Parcs veillent au respect des équilibres entre les activités économiques, sociales et les patrimoines, par le biais de leur projet de territoire. Quoi qu'il en soit, l'activité humaine est toujours au cœur de la vie des Parcs.

1.1. Contexte historique : la France fête cette année les 50 ans des parcs naturels régionaux

Une mission est mandatée dès 1964 par Edgard Pisani, Ministre de l'Agriculture¹, et la DATAR pour « (...) imaginer une formule de Parcs moins contraignante que celle des Parcs nationaux sur des territoires ruraux habités au patrimoine remarquable (...) ».

L'idée des PNR émerge au moment où l'État français est engagé dans une sorte de conquête du territoire par l'aménagement, et constitue une réponse à la désertification rurale.

« Au départ, les objectifs étaient ceux de l'aménagement du territoire national, définis et portés par l'État. Les années 60 sont marquées par l'industrialisation, la modernisation de l'agriculture, l'urbanisation et le développement d'infrastructures de transports et de tourisme. Le revers de la médaille, ce sont la pollution, la destruction des paysages, la déprise rurale et l'angoisse d'une perte de lien avec la nature. Il s'agissait de créer un outil de protection du patrimoine naturel et culturel et de construire des poumons verts afin d'équilibrer les régions. Le parc de Camargue est ainsi créé pour constituer une coupure verte entre la zone industrielle de Fos-sur-Mer et la station touristique de la Grande Motte. La naissance des PNR résulte aussi de la prise de conscience par l'État de l'importance des acteurs locaux à l'occasion des conflits liés à la création des parcs nationaux comme ceux de la Vanoise ou du Mercantour. C'est un nouvel outil, plus adapté à des territoires où la densité humaine, le poids politique et la capacité de mobilisation des acteurs locaux sont plus forts »².

Le 1^{er} mars 1967, le Général de Gaulle signe lui-même le décret instituant les Parcs naturels régionaux : « *Peut être classé en parc naturel régional le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes 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, qu'il importe de protéger et d'organiser* ».

Le premier Parc naturel régional est ainsi créé en 1968. Il s'agit du PNR Saint Amand-Raismes, (Scarpe-Escault), créé sur 12 000 hectares, aux portes de la métropole Lille-Roubaix-Tourcoing. Suivront très vite les PNR d'Armorique (1969), du Vercors (1970), du Morvan (1970), des Landes de Gascogne (1970).

¹ C'est lui qui crée la direction générale de l'espace rural qui aura pour attribution la protection de la nature et des équilibres biologiques, les parcs nationaux et régionaux, les réserves naturelles, le tourisme rural, la chasse et la pêche.

² « Gérer un parc naturel régional, c'est accepter une concertation permanente, Raphaël Matheve, Laurent Radisson, Actu-environnement, 15 mars 2017.

Ils procèdent d'un moment fondateur de la pensée environnementaliste et territoriale au milieu des années 60 et d'une configuration administrative et politique et technique favorable pour tenter l'expérience de développer des territoires par leurs contraintes géographiques plus que par leurs atouts apparents. Ils se sont installés, progressivement et durablement dans le paysage institutionnel français, alors même que celui-ci mutait avec l'apparition des régions, l'arrivée de la décentralisation, la montée en puissance de l'intercommunalité et les diverses vagues de création d'autres territoires³.

La force et le succès de la politique des parcs naturels régionaux reposent sur la gouvernance originale et exemplaire mise en place pour la mise en œuvre d'un projet de développement du territoire partagé et librement consenti entre les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et l'État – projet fondé sur la protection et la mise en valeur du patrimoine et des paysages.

Plus précisément, comme le prévoient les dispositions de l'article R. 333-1 du code de l'environnement, *« les parcs naturels régionaux ont pour objet de protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ; de contribuer à l'aménagement du territoire ; de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ; de contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans ces domaines et de contribuer à des programmes de recherche »*.

Au sein de la gouvernance des parcs naturels régionaux, le rôle primordial des régions est à souligner, puisqu'elles ont l'initiative de la demande de classement et de renouvellement de classement d'un parc, qu'elles définissent le périmètre d'étude, arrêtent le projet de charte soumis à enquête publique, proposent un périmètre de classement et sont les principaux financeurs du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. Territoires d'excellence dans les différents domaines de l'environnement, mais également acteurs du développement économique et social local, les parcs naturels régionaux contribuent à la politique de développement durable conduite par les Régions et à l'image de qualité de leur territoire.

L'augmentation quantitative rapide et continue des PNR tient en partie au fait qu'ils ont su incorporer des années 1970 à 2000 les différentes vagues du développement local endogène, de la participation à la concertation, de la gestion de l'environnement et de l'écologie, du développement durable et de la transition écologique.

Le contexte institutionnel des parcs naturels régionaux et les enjeux auxquels ils sont confrontés connaissent des évolutions, comme la montée en puissance des objectifs de développement durable, les mutations du monde rural et l'évolution de la relation entre les villes et les campagnes. Ces évolutions, notamment introduites dans les lois dites Grenelle1 et Grenelle 2, ainsi que dans la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, sont à l'origine d'une ambition accrue de concertation et de qualité des projets de territoire portés par les parcs naturels régionaux.

Une étude, confiée par la Fédération nationale à des universitaires, est en cours, qui porte sur la plus-value apportée par les PNR aux territoires dans le cadre du cinquantenaire des PNR (voir infra § 4.3).

³ « Les parcs naturels régionaux, des territoires en expériences », Nacima Baron, Romain Lajarge, Éditions QUAE, décembre 2015.

Les parcs naturels régionaux, au nombre de 51, couvrent plus de 15 % du territoire, soit plus de 8,5 millions d'hectares sur 4 300 communes, touchent plus de 8 % de la population française (4 millions d'habitants)⁴, et constituent l'une des premières infrastructures écologiques françaises ainsi que le terreau de projets territoriaux de développement durable innovants dans un espace rural qui se vit comme marginalisé.

1.2. Les textes de référence

Les parcs naturels régionaux contribuent à la stratégie nationale pour la biodiversité, en s'impliquant notamment activement dans la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques – notamment à travers leur participation à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) – et dans la mise en œuvre de la stratégie de création des aires protégées.

Ils ont également à renforcer leur action dans l'aménagement du territoire en faisant pleinement jouer l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec leur charte pour permettre une utilisation économe de l'espace.

Les parcs qui ont fait reconnaître leur charte comme agenda 21 local⁵ vont faire preuve d'exemplarité dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable.

Ils sont également des acteurs à part entière dans la lutte contre le changement climatique et dans l'adaptation à ses effets.

Ils jouent un rôle d'animation du territoire et sont légitimes pour renforcer la cohérence des actions locales dans le domaine de l'énergie et du climat et faire la promotion des démarches sobres en émission de carbone. Pour ce faire, ils participent à l'élaboration des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. La charte peut à ce titre promouvoir les objectifs et les orientations du schéma régional, sans pour autant fixer directement des orientations en matière d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique ou des objectifs quantitatifs et qualitatifs en matière de choix de production énergétique. Dans ces divers domaines, les parcs naturels régionaux sont plus que jamais attendus dans leur rôle d'expérimentateur au profit de l'innovation et du transfert.

Les objectifs des PNR sont arrêtés dans l'article L. 333-1 I du code de l'environnement : « *Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel... La charte constitue le projet du parc naturel régional.* »

L'article R333-1 du code de l'environnement dispose que « *la charte constitue le projet de territoire du parc naturel régional. Elle comprend :*

1°) un rapport déterminant les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère définis à l'article L. 350-1 C, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants ;

⁴ Source : FPNRF, 2017.

⁵ La démarche Agenda 21 d'élaboration d'un projet de territoire répondant aux principes du développement durable s'appuie sur des fondements législatifs. À la loi Voynet votée en 1999, il convient d'ajouter la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (1999) et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU, 2000) ainsi que la loi d'orientation agricole (LOA, 1999) et la loi relative à la démocratie de proximité (2002). Chacune de ces lois propose à collectivités locales maîtresses d'ouvrage des outils qui favorisent, au niveau local, une politique de développement durable dans le sens des orientations de Rio de 1992.

Annexe II

2°) un plan, élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine, indiquant les différentes zones du parc et leur vocation ;

3°) des annexes comprenant notamment le projet des statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc ».

Les articles L. 333-1 III et IV du code de l'environnement prévoient que : « *La Région engage le classement ou le renouvellement du classement d'un parc naturel régional par une délibération qui prescrit l'élaboration ou la révision de la charte et définit le périmètre d'étude* », et que « *La charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en parc naturel régional, pour une durée de quinze ans, du territoire des communes comprises dans le périmètre de classement ou de renouvellement de classement approuvé par la Région* ».

L'article R244-1 précise que les PNR ont plus précisément pour objet :

- ◆ de protéger le patrimoine naturel et culturel riche et menacé, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
- ◆ de contribuer à l'aménagement du territoire ;
- ◆ de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;
- ◆ d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- ◆ de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines précités et de contribuer à des programmes de recherche.

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dans ses articles 48 à 54, codifiés aux articles L. 333-1 à L. 333-4, L. 362-1 et L. 581-14 du code de l'environnement, apporte des modifications à la procédure de classement et de renouvellement de classement des parcs naturels régionaux :

- ◆ la durée du classement est portée de 12 à 15 ans ;
- ◆ l'intégration de nouvelles communes est possible à tout moment et non seulement au renouvellement de la charte ;
- ◆ un critère de majorité qualifiée pour le classement est ajouté ;
- ◆ certaines étapes de la procédure sont simplifiées et précisées.

Cette simplification s'accompagne de l'affirmation dans la loi de l'exigence de qualité pour les territoires classés en parc naturel régional : principe d'évaluation de la mise en œuvre de la charte et de suivi de l'évolution du territoire, intégration des objectifs de qualité paysagère dans le rapport de charte, encadrement renforcé de l'affichage publicitaire dans les parcs et renforcement du rôle du syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc. La loi inscrit enfin la Fédération des parcs naturels régionaux de France dans le code et précise son rôle.

Enfin, un décret d'application de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, relatif aux parcs naturels régionaux est paru le 12 juillet 2017 au Journal officiel.

Il traduit notamment les évolutions introduites par la loi : il définit le critère de la majorité qualifiée de communes du périmètre d'étude ayant approuvé la charte nécessaire au classement du parc et instaure le périmètre de classement potentiel avec la possibilité pour les communes qui y figurent d'adhérer au syndicat mixte dès approbation de la charte par leurs soins, sans attendre comme autrefois le renouvellement. Par ailleurs, ce décret renforce la dispositif d'évaluation de la mise en œuvre des chartes et de suivi de l'évolution des territoires des parcs naturels régionaux. Il actualise également la liste des documents soumis pour avis au syndicat mixte du parc. Il est enfin l'occasion de préciser les modalités de l'articulation de la procédure de classement en parc avec la procédure d'évaluation environnementale, à laquelle sont soumises les chartes de parcs naturels régionaux en application du décret n°2012-616 du 2 mai 2012.

Une note intitulée « *fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet* », spécifique à l'évaluation environnementale des chartes de PNR, a été élaborée conjointement en octobre 2015 par la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), le commissariat général au développement durable (CGDD), la Fédération des PNR de France (FPNRF) et l'Association des Régions de France (ARF). Elle rappelle notamment que l'évaluation environnementale doit permettre de vérifier la cohérence interne du projet de parc, interroger sa cohérence externe avec le contexte territorial et environnemental, présenter les arbitrages retenus, vérifier l'optimisation de ses bénéfices environnementaux, interroger d'autres thématiques environnementales sur lesquelles la charte pourrait avoir des incidences.

Les chartes des parcs naturels régionaux constituent, selon les termes de la directive européenne « plans et programmes » 2001/19, des documents définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée, notamment en matière de travaux ou de développement d'activités économiques. L'article R. 122-17 11° dispose que le projet de charte fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

Les chartes de PNR partagent avec certains autres plans ou programmes soumis à évaluation environnementale (dont les chartes des parcs nationaux), une particularité notable : l'objectif même de l'existence du parc, et donc de la charte, est notamment d'améliorer la préservation de l'environnement par rapport à une situation de référence « sans parc ». Les parcs naturels régionaux, selon les termes de la loi, concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public, selon une logique d'équilibre et de compromis négociés.

Il existe, comme dans tous les PNR, pour la mise en œuvre de la charte, une double logique entre les ambitions du projet de territoire relevant principalement de l'action des partenaires du parc, et celles pour lesquelles le syndicat mixte jouera un rôle central et déterminant, même s'il n'est pas toujours à lui seul décisif.

Enfin, il convient de noter que l'acte juridique d'institution d'un PNR est un décret simple pris sur rapport du ministre de l'environnement.

La conjonction des aspects environnementaux, économiques et sociaux montre bien l'inscription des PNR dans la logique dynamique de développement durable. Les textes expriment clairement les missions principales confiées aux parcs et laissent suffisamment de liberté d'interprétation pour adapter en continu les politiques à la réalité du terrain et aux évolutions ultérieures⁶.

Aujourd'hui, dans le défi de lutte contre les inégalités et d'adaptation au processus de métropolisation, les PNR apportent un appui de proximité aux élus de territoires parfois délaissés ainsi qu'aux acteurs locaux non encore organisés.

« Ils démontrent en permanence leur pertinence par la conjonction entre l'action passée, le patrimoine comme action héritée et le défrichement permanent de nouvelles modalités pour agir concrètement, sur des tout petits chantiers comme sur des grands principes, sur des systèmes très informels comme sur des schémas de gouvernance très établis en vue de changer le rapport à la nature et au développement, par le respect des conditions locales et la mise en valeur territoriale »⁷.

⁶ Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux, CGPC, IGE, CGGREF, juin 2005.

⁷ « Les parcs naturels régionaux, des territoires en expériences », Nacima Baron, Romain Lajarge, éditions QUAE, décembre 2015.

« Les chartes de PNR sont de véritables projets de territoire, structurés et intégrés dans le temps long... ; elles articulent de nombreux domaines (de la protection et mise en valeur des ressources locales au développement social et économique) et niveaux de réflexion et d'action (des objectifs stratégiques aux objectifs opérationnels) ; leur approche systémique garantit la cohérence interne « horizontale » (entre domaines) et « verticale » (entre niveaux d'objectifs) des chartes et de leur déclinaison en un programme d'actions concrètes ; leur nature partenariale renforce leur cohérence « externe » avec les dispositifs propres à chacun des acteurs signataires »⁸.

1.3. Procédure de création

La charte constitue le projet de territoire, qui s'appuie sur les trois piliers du développement durable (économique, écologique et social) : elle définit les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour faire face aux différents enjeux identifiés dans le diagnostic du territoire.

1.3.1. les critères de classement sont rigoureux

Le classement en parc naturel régional s'apprécie au regard des cinq critères fixés par les dispositions de l'article R. 333-4 et appelle à répondre aux questionnements suivants :

- ◆ le territoire proposé répond-il au critère de qualité et de fragilité du territoire ?
- ◆ le territoire proposé répond-il au critère de pertinence et de cohérence de ses limites ?
- ◆ le projet de territoire, exprimé dans la charte du parc naturel régional, répond-il de façon satisfaisante aux enjeux identifiés sur ce territoire pour les quinze ans de son classement et traduit-il un projet de développement fondé sur la protection et la mise en valeur de son patrimoine et de ses paysages ?
- ◆ les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre dont l'engagement est essentiel pour mener à bien le projet expriment-ils une détermination et un engagement suffisants ?
- ◆ le syndicat mixte du parc, de par ses statuts, ses moyens humains et son plan de financement prévisionnel triennal, est-il en mesure de conduire le projet inscrit dans la charte de façon cohérente ?

Les critères de classement ne diffèrent pas selon qu'il s'agit d'un premier classement ou d'un renouvellement de classement, même si dans ce dernier cas ils s'apprécient également au regard du bilan de la mise en œuvre de la précédente charte et de ses effets sur l'évolution du territoire.

La décision de classement d'un territoire en PNR est fondée sur l'ensemble des critères de fond suivants :

- ◆ la qualité et le caractère du patrimoine naturel, culturel et paysager, représentant une entité remarquable pour la ou les régions concernées et comportant un intérêt reconnu au niveau national ;
- ◆ la qualité du projet présenté ;
- ◆ la capacité de l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional à conduire le projet de façon cohérente ;
- ◆ la détermination de l'ensemble des collectivités et groupements intéressés à mener à bien le projet.

⁸ « Les parcs naturels régionaux dans la transition écologique et énergétique », note rapide n°631 - septembre 2013, Institut d'aménagement et d'urbanisme Ile de France.

Annexe II

La décision de lancement de la procédure de classement (ou de renouvellement de classement) appartient au Conseil régional qui prescrit, par délibération motivée, l'élaboration de la charte (ou sa révision), détermine un périmètre d'étude et définit les modalités d'association des collectivités territoriales concernées et de leurs groupements, ainsi que la concertation des autres partenaires intéressés. La charte est établie (ou révisée) à partir d'un inventaire du patrimoine et d'une analyse de la situation culturelle, sociale et économique du territoire, en fonction des enjeux en présence.

Dans le cas d'un projet de parc interrégional, les régions concernées adoptent des délibérations concordantes. Dans cette hypothèse, un des préfets de région est désigné comme préfet coordonnateur par le ministre chargé de l'environnement.

La ou les délibérations sont transmises, selon le cas (régional ou interrégional), au préfet de région ou au préfet coordonnateur. Celui-ci définit avec le président du Conseil régional (et avec le président du syndicat mixte en cas de révision) les modalités d'association de l'État à l'élaboration de la charte (ou à sa révision) et leur communique la liste des services de l'État et des établissements publics qui y seront associés. Le préfet transmet à la région et au président du syndicat mixte en cas de révision, son avis motivé sur l'opportunité du projet (ou de la révision).

Lorsqu'un projet de charte a été validé par l'ensemble des partenaires, le président du Conseil régional arrête le projet et le soumet à enquête publique, sous les formes prévues par le code de l'environnement.

Le président du Conseil régional adresse le projet de charte, pour accord, aux départements et aux communes concernées ainsi qu'aux groupements de ces dernières. En l'absence de réponse dans un délai de quatre mois, l'accord au projet de charte de ces collectivités territoriales et de leurs groupements est réputé refusé.

Le Conseil régional approuve le projet de charte au vu des accords recueillis.

Le projet de charte approuvé, accompagné des accords des collectivités territoriales, est transmis par le préfet de région, avec son avis motivé, au ministre chargé de l'environnement. Le ministre chargé de l'environnement procède alors à une consultation interministérielle et recueille l'avis du Conseil national de la protection de la nature et de la Fédération des parcs naturels régionaux de France.

Le décret est l'acte par lequel l'État adopte la charte et classe le territoire en parc naturel régional.

Cette procédure est très longue mais c'est précisément ce qui en garantit à la fois la qualité, et la parfaite adhésion des membres.

Les parcs font en effet aujourd'hui, pour des raisons sociétales tenant à l'environnement et au développement durable, ou à l'impact qu'ils peuvent avoir sur l'économie des territoires/ et son attractivité, d'un engouement pressant qui se traduit par une multiplication de projets.

Des raisons politiques peuvent par exemple conduire à des enclaves dans un périmètre géographique cohérent (cf. le PNR du Gâtinais français) ; dans le cas des PNR, c'est le volontarisme des collectivités qui prime.

Encadré 1 : Focus conseils régionaux

L'analyse du questionnaire envoyé aux régions ainsi que des documents publiés par les conseils régionaux permet de mettre en évidence le fait que les PNR sont utilisés par les Régions pour mettre en œuvre des politiques régionales spécifiques :

Région Bretagne

Le PNR Armorique a réalisé les actions suivantes :

- élaborer le projet de création de la Réserve naturelle régionale de la presqu'île de Crozon en 2013 ;
- contribuer au programme d'inventaire du patrimoine rural bâti en lien avec le Service de l'inventaire du conseil régional ;
- animer le plan de développement de massif forestier transformé en charte forestière ;
- contribuer au programme d'animation régionale des races à petits effectifs (mouton d'Ouessant, vache pie noire bretonne) ;
- élaborer et coordonner le projet de Trame Verte et Bleue en déclinaison du SRCE ;
- animer le programme régional de boucles énergétiques locales « Ecoproduire en Armorique ».

Le PNR Golfe du Morbihan est notamment porteur des contrats de Bassin versants « Rivière de Pénérf », et lauréat de l'appel à projet régional « Héritages littoraux ».

Région Grand Est

Selon la Région, certains PNR assurent la gestion d'une forêt régionale et de 2 réserves naturelles régionales. Il leur est demandé, en lien avec le recentrage voulu de leurs actions sur leur cœur de métier et les patrimoines, de présenter à la Région dans le cadre de leur programme d'actions de valoriser chaque année une action phare qui contribue à la mise en œuvre des orientations régionales en matière de biodiversité (en 2017, action Trame Verte et Bleue).

Région Centre - Val de Loire

- 2 PNR/3 sont gestionnaires de Réserves naturelles régionales qu'ils ont contribué à faire émerger ;
- la Région a financé la réalisation d'inventaire Trame verte et Bleue au 1 :25000e via les Pays et les PNR ;
- les PNR portent, quand cela est pertinent, l'animation territoriale en matière de rétablissement des continuités écologiques ;
- 2 PNR /3 élaborent et pilotent de Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET).

Région Auvergne-Rhône-Alpes

Selon le Conseil régional, les 9 parcs représentant 30 % du territoire de la région constituent un point d'appui et un outil d'aménagement et de développement durable fortement utilisés pour plusieurs raisons : poisson pilote pour les expérimentations, prise en compte de la qualité et fragilité des territoires (menace urbanisation, biodiversité, connexion montagne et massif,...).

Région PACA

- fonds d'innovation destiné aux PNR : ce fonds, censé favoriser l'expérimentation, est très ouvert dans l'attribution des financements et permet de développer toutes sortes de projets innovants, en lien avec le développement durable des PNR. Les projets doivent avoir un caractère expérimental, être cohérents avec la charte du parc et les innovations doivent être transférables. L'enveloppe est de 100 000 € par PNR tous les ans et peut financer un ou plusieurs projets (à hauteur de 10 % si besoin).
- appel à projet PACA Labs Emergences : vise à soutenir l'innovation disruptive dans les territoires, dans le domaine du numérique. Il a permis dès 2014 de financer des projets d'expérimentation en lien avec les défis économiques, sociétaux et environnementaux des territoires. À partir de ces défis, il s'agit d'interpeller largement l'écosystème d'innovation pour qu'il apporte des réponses nouvelles, qu'elles soient technologiques et/ou organisationnelles et/ou de procédé et/ou de modèle économique...⁹.

⁹ « Innovation et territoires de faible densité », CGET, 2015.

Région Île-de-France

Les 4 PNR existant représentent 18,5 % de la surface régionale, avec 85 % d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Pour compléter le réseau des PNR existants et dans le cadre de sa stratégie d'aménagement et de planification territoriale à l'horizon 2030, la Région accompagne deux projets dans l'objectif de renforcer la « couronne verte francilienne » à l'est de l'Île-de-France. Mobilisés à travers du plan de déplacements urbains de la région pour créer une nouvelle offre nouvelle ou adaptée aux besoins de la mobilité locale, les PNR expérimentent covoiturage au quotidien et autopartage (PNR du Vexin Français), développement du vélo électrique, transport à la demande, maison de l'écomobilité avec la RATP de Saint Rémy-Lès-Chevreuse. Les PNR constituent, pour la région, des laboratoires pour des nouvelles filières d'agromatériaux (bois, chanvre, laine, ...) et l'économie circulaire, pour le financement participatif (mentorat avec HelloMerci.com), les circuits courts, les bourses aux locaux d'activité¹⁰.

1.3.2. Actualisation / Évaluation

Le classement est prononcé pour une durée maximale de quinze ans ; il peut être exceptionnellement prolongé de 2 ans à la demande de la région sur proposition de l'organisme de gestion (modification ajoutée par la loi DTR).

Cette durée est très longue, mais elle permet de s'affranchir de contingences politiques locales ; du reste les éventuelles problématiques de périmètre apparaissant dans l'intervalle peuvent être solutionnées par le statut de « commune associée ».

Encadré 2 : Communes associées

Le statut de commune associée a été créé par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. Il s'agit de communes qui, lors d'une fusion de communes peuvent conserver quelques particularités, à savoir :

- un maire délégué, officier d'état civil et officier de police judiciaire, et susceptible de recevoir certaines délégations du maire ;
- une mairie annexe, qui est notamment responsable des actes d'état civil ;
- une section du centre communal d'action sociale ;
- une section électorale ;
- une commission consultative ou un conseil consultatif qui peut se saisir de toute affaire intéressant directement la population ou le territoire de la commune associée et faire des propositions au maire.

A la question écrite de Martin Malvy (Question N° : 38396 publiée le 06/05/1996, et à laquelle il a été répondu le 01/07/1996) sur le statut des communes associées, et la possibilité pour elles de signer la ministre de l'environnement a répondu : *"Le statut de « communes associées » risque de créer des ambiguïtés juridiques, il est préférable d'utiliser le vocable : « communes liées par convention »".* Néanmoins, le nom de communes associées reste utilisé pour les PNR. Il désigne une commune qui reste hors du périmètre de classement et qui n'a pas signé la charte, et avec laquelle les parcs signent des conventions qui les y associent sur tout ou partie de leurs compétences, lorsque cela est permis par les statuts.

La ministre remarque que, *"Néanmoins, sur le territoire des communes non classées (peu importe qu'elles aient été initialement dans le périmètre d'étude ou non), le syndicat mixte peut, dans la mesure où ses statuts le permettent, effectuer par convention, en dehors de son territoire, toutes opérations correspondant à ses missions. Le syndicat mixte doit cependant veiller à ce que ces missions « extérieures » restent exceptionnelles afin de maintenir sur son territoire l'ensemble de ses moyens d'action (financiers et en personnel) pour la réalisation de la charte".*

¹⁰ « Agir pour des territoires durables, plaquette Région Île de France, unité d'aménagement durable », 2015.

Annexe II

La charte des parcs doit être révisée par l'organisme de gestion sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre de la précédente charte et de l'évolution du territoire depuis le dernier classement.

Lorsque la révision de la charte d'un PNR n'est pas jugée satisfaisante ou qu'elle ne peut aboutir, le classement peut ne pas être renouvelé.

Cela a, par exemple, été le cas du PNR du Marais Poitevin en 1996.

Le décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux précise dans l'Article. R. 333-11 que le préfet de région informe le ministre chargé de l'environnement lorsqu'il constate que le fonctionnement ou l'aménagement d'un parc n'est pas conforme à la charte ou que le parc ne remplit plus les critères qui ont justifié son classement : *« Il peut être mis fin, par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'environnement, au classement du territoire en « parc naturel régional ». Le ministre chargé de l'environnement invite au préalable la ou les régions concernées ainsi que l'organisme chargé de l'aménagement et de la gestion du parc à présenter leurs observations sur la mesure envisagée. Il consulte le conseil national de protection de la nature, la fédération des parcs naturels régionaux de France, les ministres mentionnés au deuxième alinéa de l'article R. 333-6-2 ainsi que d'autres ministres éventuellement intéressés et, le cas échéant, le secrétaire général de la mer, qui se prononcent dans u délai de deux mois à compter de leur saisine. Faute de réponse dans ce délai, les avis sont réputés favorables ».*

Encadré 3 : Cas du non-renouvellement du label au PNR du Marais Poitevin

Deuxième zone humide de France, le marais poitevin constitue un patrimoine exceptionnel et unique - écologique, paysager, mais aussi culturel et économique. Or, ces espaces reposent sur un équilibre fragile et menacé et un projet de territoire fondé sur leur sauvegarde est donc une absolue nécessité. C'était la mission du parc naturel régional créé en 1979, mais la diminution constatée des surfaces enherbées - contraire aux objectifs de la charte - a entraîné la perte de ce label en 1996. La dégradation de la zone humide a également donné lieu en 1999 à une condamnation européenne pour non-respect de la directive " Oiseaux ". Suite à cette condamnation, l'État a présenté en 2002 un plan d'action pour le marais poitevin, qui prévoyait notamment la refondation d'un parc naturel régional.

Les deux régions Poitou-Charentes et Pays de la Loire se sont alors engagées dans la rédaction d'une nouvelle charte. Ce projet a été relancé en 2004 et a fait l'objet d'une large concertation. Il a été amendé par l'État, le CNPN et la Fédération des parcs naturels régionaux de France. L'enquête publique s'est conclue par un avis favorable sans réserve. Le projet de charte a ensuite été approuvé par 53 communes, soit la majorité de celles qui sont concernées par le périmètre du futur parc naturel régional. Le décret n°2014-505 du 20 mai 2014, paru le 21 mai 2014, a redonné au Marais poitevin son statut de Parc naturel régional.

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte se fonde sur l'atteinte de ses objectifs de résultats et sur les indicateurs qu'elle comporte. Elle est fournie au conseil régional, à l'État, au CNPN, à l'Autorité environnementale, et à la fédération des parcs naturels régionaux de France, ... lors du dépôt du dossier de renouvellement.

1.3.3. Effets juridiques

Le PNR est régi par sa charte, mise en œuvre sur le territoire du parc par un syndicat mixte de gestion. Elle définit les domaines d'intervention du syndicat mixte et les engagements de l'État et des collectivités territoriales permettant de mettre en œuvre les orientations de protection, de mise en valeur et de développement qu'elle détermine. La charte du PNR est établie à partir d'un diagnostic comprenant un inventaire du patrimoine et d'une analyse de la situation culturelle, sociale et économique du territoire, en fonction des enjeux en présence.

Annexe II

Elle comprend divers documents :

- ♦ un rapport qui détermine les orientations de protection, de mise en valeur et de développement envisagées pour la durée du classement et notamment les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc ;
- ♦ un plan du périmètre d'étude sur lequel sont délimitées, en fonction du patrimoine, les différentes zones où s'appliquent les orientations et les mesures définies dans le rapport et qui caractérise toutes les zones du territoire selon leur nature et leur vocation dominante ;
- ♦ quatre annexes : la liste des communes figurant dans le périmètre d'étude, avec mention des communes ayant approuvé la charte et des communes n'ayant pas approuvées la charte mais proposées pour constituer le périmètre de classement potentiel, et des EPCI qui ont approuvé la charte, une carte indiquant les communes et EPCI ayant approuvé la charte et ceux ne l'ayant pas approuvée, les projets de statuts initiaux ou modifiés du syndicat mixte de gestion du parc, l'emblème du parc, un plan de financement portant sur les trois premières années du classement, le rapport environnemental et l'avis de l'autorité environnementale.

La charte n'entraîne aucune servitude ni réglementation directes à l'égard des citoyens. En revanche, la publicité, les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou tout document d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte du parc (Voir CE, 21 octobre 1997, avis n° 361 028 et CE, 29 avril 2009, n° 293896).

Il faut toutefois préciser que la charte de chaque parc naturel régional comporte un article établissant les règles de circulation des véhicules à moteur sur les voies et chemins de chaque commune adhérente du parc naturel régional (art. L. 362.1 c. env.).

L'État et les collectivités territoriales concernées doivent appliquer ses orientations et ses mesures 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. Ils peuvent conclure avec l'organisme de gestion du parc un contrat en application du contrat de plan État-régions.

En tant qu'organisme de gestion, le syndicat mixte met en œuvre la charte et, dans le cadre fixé par celle-ci, assure la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de développement menées par ses partenaires. Il donne son avis lors des études ou des notices d'impact des aménagements, ouvrages ou travaux envisagés sur le territoire du parc.

Par ailleurs, de nombreux documents de planification, listés à l'article R. 333-15 du Code de l'environnement, sont soumis pour avis au syndicat mixte. Il est associé, à sa demande, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU). Il peut également exercer par substitution ou par délégation le droit de préemption des espaces naturels sensibles du département sous certaines conditions (voir annexe « Espaces naturels sensibles des départements »).

Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un PNR, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte du parc sur ce territoire commun.

Un même espace ne peut être inclus simultanément dans les périmètres d'étude de deux parcs naturels régionaux ou dans le périmètre d'étude d'un parc naturel régional et dans le territoire d'une commune qui a vocation à appartenir au cœur d'un parc national ou pour lequel cette commune a, ou conserve, vocation à adhérer à la charte.

Le classement vaut autorisation d'utiliser la dénomination « parc naturel régional » et l'emblème du parc, déposés par le ministre chargé de l'environnement à l'Institut national de la propriété industrielle, sous la forme de marque collective.

Annexe II

C'est le syndicat mixte de gestion du PNR qui assume la responsabilité de la gestion de la marque collective propre au parc. Les modalités de cette gestion sont fixées par le règlement joint au dépôt de la marque. L'éventuel déclassement emporte interdiction d'utiliser la marque déposée.

Encadré 4 : PNR : une grande diversité

◆ Des plus anciens aux plus récents :

1) Les premiers parcs sont créés dans une optique d'aménagement du territoire sur de grandes entités naturelles mono régionales à enjeux naturalistes importants (1967-1970) : PNR Scarpe-Escaut (1968), PNR d'Armorique (1969), PNR du Vercors (1970), du Morv (1970), PNR des Landes de Gascogne (1970), PNR de Camargue (1970).

2) Les PNR de deuxième génération coïncident avec le mouvement de structuration des régions (1972-1979) : PNR de Corse (1972), PNR du haut-Languedoc (1973), PNR de Brotonne-Boucles de la Seine normande, de Lorraine, du Pilat (1974) PNR Normandie-Maine (1975), PNR Vosges du Nord (1976), PNR Martinique, PNR Montagne de Reims, Luberon, Queyras, Volcans d'Auvergne, Marais poitevin (1979).

3) Les PNR comme outils de développement local (1985-1991) : PNR Haute Vallée de Chevreuse (1985), PNR Livradois-Forez, Haut-Jura, Nord-Pas de Calais (1986), PNR Ballons des Vosges, Brenne (1989), PNR Marais du Cotentin, du Bessin (1991).

4) La diversification (1995-2000) : PNR Chartreuse, Grands causses, Vexin français, et Massif des Bauges (1995), PNR Loire-Anjou-Touraine (1996), PNR Verdon (1997), PNR Perche, Périgord-limousin, Avesnois (1998), PNR Gâtinais Français, Causses du Quercy (1999).

5) Les PNR patrimoniaux et naturalistes (2001-2015) : PNR Guyane et Monts d'Ardèche (2001), PNR Narbonnaise en Méditerranée (2003), PNR Oise-Pays de France, Pyrénées catalanes, PNR de Millevaches en Limousin (2004), PNR Alpilles (2007), PNR des Pyrénées Ariégeoises (2009), PNR Ardennes (2011), PNR Golfe du Morbihan (2014), PNR des baronnies provençales (2015).

Cette typologie ne doit pas être prise comme un absolu : l'exemple des PNR de la région Auvergne-Rhône-Alpes est intéressant à ce titre :

- le PNR des volcans d'Auvergne, qui passe pour un PNR « protecteur », a initié sur le Puy-de-Dôme la première aire de covoiturage et il promeut les chaufferies collectives bois utilisant des ressources locales ;

- le PNR Livradois-Forez, qui passe pour un PNR « développeur » (et ou a été inventée la notion de Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE territoriale), a porté la première Réserve Naturelle Régionale de l'ex-région Auvergne ;

- le PNR du Pilat a réussi la mise en place d'un des premiers et rares Périmètre de Protection des Espaces Agricoles et Naturels Périurbains (PPEANP), outil complexe mais très puissant de protection foncière ;

- le PNR du Massif des Bauges, espace récréatif de Chambéry, Aix, Annecy, Albertville, a créé le concours national des prairies fleuries (challenge de biodiversité des pâturages) qui a été repris notamment par le PNR des volcans d'Auvergne.

◆ Parcs exclusivement ruraux versus péri-urbains :

La question prégnante de l'accès à la nature par les citoyens a participé à l'élaboration de nombreux PNR à proximité immédiate de grandes villes. Cette question est de plus en plus d'actualité, métropoles, villes importantes et villes portes, contractualisant avec les PNR pour leur rôle d'équilibre. Les PNR ruraux ont développé une culture du travail en commun reconnu en matière de soutien au développement local et à l'innovation dans des zones isolées géographiquement.

◆ Du plus petit au plus grand :

PNR de Brière (55 000 ha) au PNR de Guyane (620 000 ha).

◆ Selon le nombre de communes et d'habitants :

PNR de Camargue (3 communes ; 8 000 habitants) au PNR des Ballons des Vosges (208 communes ; 253 500 habitants).

Annexe II

Le nombre et la surface convertie par des PNR augmentent régulièrement depuis 1970 : le PNR des Baronnies provençales est le dernier créé en 2015. En janvier 2017, une vingtaine de projets de PNR étaient à l'étude, dont :

- ◆ 9 en cours de réflexion : Montagne basque, Comminges, Garrigues de l'Uzège, Marais littoraux de Brouage, Seudre et Oléron, Gâtine poitevine, Estuaire de la Loire, Bocage Gâtinais, Sources de Saône et Meuse, Argonne ;
- ◆ 6 dont l'élaboration de la charte a été prescrite par la ou les régions concernées¹¹ : Baie de Somme Picardie Maritime, Rance et Cotes d'Émeraude, Brie de Deux Morin, Doubs horloger, Médoc, Belledonne, Aubrac, Mont Ventoux, Corbières Fenouillèdes, Sainte Baume.

Ainsi, les projets de PNR de la Sainte Baume, de l'Aubrac, de la Picardie maritime et du Médoc pourraient aboutir au classement de ces territoires dans les 2 années à venir.

Si la barre des 60 PNR devrait être atteinte à l'horizon 2020, le développement doit toutefois rester maîtrisé et répondre à un véritable besoin, placé sous le signe de la qualité :

- ◆ adhésion des populations et des collectivités concernées ;
- ◆ identité patrimoniale effective ;
- ◆ projet porteur d'innovations et d'expérimentations (voir infra, § 4).

La liberté des communes d'un périmètre donné d'adhérer ou non au renouvellement de chartes est une singularité dans le paysage des collectivités locales ; cette liberté est un marqueur de la réussite ou du succès des PNR puisque globalement le nombre des adhésions par PNR augmente.

Il est à noter le nombre de projets de création de PNR en cours, activement soutenus par les acteurs politiques et socio-économiques locaux. Il convient d'insister sur le fait qu'ils sont souvent pluri-départementaux voire interrégionaux ; les lignes de crêtes ou les cours d'eau servent souvent de limites administratives. Les entités géographiques sont plutôt des massifs ou des bassins versants dont l'importance devient cruciale en l'absence de centres urbains attractifs.

Les zones concernées représentent des situations géographiques d'une très grande diversité, à l'image du territoire français

1.3.4. La structure porteuse du PNR

Un Parc naturel régional est un Syndicat Mixte - groupement de plusieurs collectivités territoriales de rangs différents (communes, département(s), région(s)). Il s'agit d'un établissement public défini par les articles L.5721-1 à L.5721-7 du Code général des collectivités territoriales. Il est régi par le code de l'Environnement : à la différence des collectivités et des EPCI à fiscalité propres, le syndicat mixte d'un PNR ne tire pas ses compétences des lois de décentralisation mais du code de l'environnement, qui en fait l'outil exclusif de mise en œuvre de la Charte.

¹¹ Données FFPNR, janvier 2017.

Le syndicat est composé de représentants de la Région, du Département, des communes adhérentes, des villes portes, des communautés de communes et d'agglomération. Il est administré par un Comité Syndical, qui est l'organe délibérant du Parc. Il dispose d'une compétence générale pour conduire l'ensemble des activités du syndicat pour la mise en œuvre de la charte. Ce comité syndical élit un bureau composé d'élus, qui est sa formation restreinte. Il traite les dossiers courants, prépare le budget et les programmes d'actions. Des commissions de travail thématiques sont mises en place et participent à la vie du syndicat mixte, notamment à la préparation de ses décisions et à leur mise en œuvre.

Le Comité syndical peut faire appel au Conseil scientifique du Parc pour débattre de l'opportunité de certains projets. Il regroupe des experts d'organismes publics régionaux de recherche scientifique et technique.

Un Parc naturel régional dispose d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'investissement propres qui obéissent aux règles de la comptabilité des collectivités locales. Ce budget de fonctionnement est alimenté en grande partie par les participations des membres du syndicat mixte qui le composent.

2. Statut juridique, financement et gouvernance

2.1. Notion de syndicat mixte ouvert

Depuis la loi « Barnier »¹² du 2 février 1995, « *l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux (...), sont confiés à un syndicat mixte au sens des articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales* » (article L. 333-3 du code de l'environnement). L'article L.5721-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « *un syndicat mixte peut être constitué par accord entre (...) des régions, (...), des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, (...) des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* ».

Les syndicats mixtes gérant des parcs présentent, par rapport au droit commun, la particularité de ne pas tenir leurs compétences de leurs membres, mais d'une part du règlement¹³ qui leur attribue, dans le cadre de la charte, une mission de « *coordination et de mise en cohérence des actions dans le but de mettre en œuvre la Charte* », d'autre part du décret de classement qui valide la charte qui constitue leur cadre d'intervention.

Pour le reste, leur régime juridique est celui du droit commun des syndicats mixtes dits « ouverts »¹⁴ :

- ◆ liberté d'élaboration des statuts et des règles de fonctionnement ;
- ◆ absence de fiscalité propre, transferts de moyens des adhérents, ou dotations d'État. Le fonctionnement est assuré par les contributions statutaires des membres, fixées dans les statuts ou par des subventions ;

¹² Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Article 46 : « L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux, créés à compter de la date de publication de la loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, sont confiés à un syndicat mixte au sens des articles L. 166-1 et suivants du code des communes, regroupant les collectivités territoriales et leurs groupements ayant approuvé la charte. Cette obligation a été confirmée par l'arrêt du Conseil d'État du 23 juin 2004 concernant le PNR de Camargue alors géré par un GIP.

¹³ Article R 333-14 du code de l'environnement.

¹⁴ Par opposition au syndicat mixte ouvert dont la composition est plus large, le syndicat mixte dit « fermé » ne peut regrouper que des communes et des EPCI. Le syndicat ouvert élargi peut comprendre des chambres consulaires et des établissements publics.

Annexe II

- ◆ certaines compétences peuvent être transférées par une partie des communes et des EPCI adhérentes (élaboration d'un SCoT, SPANC, gestion de rivières...) ;
- ◆ les syndicats mixtes gérant des PNR peuvent exercer, dans un cadre contractuel, des compétences opérationnelles au-delà du périmètre du territoire du parc pour des opérations territorialement limitées (OPAH, programme LEADER,...).

Au-delà des compétences générales de mise en œuvre de la charte dévolues aux syndicats mixtes en application de l'article R. 333-14 du code de l'environnement, les syndicats mixtes des PNR ont des compétences propres en matière de gestion des publicités et des pré-enseignes, de la circulation des véhicules motorisés, des programmes d'action en mer, ainsi qu'en matière d'urbanisme (associé à l'élaboration des SCoT et PLU)¹⁵.

2.2. Le financement

Les ressources du parc sont définies par les statuts (cf. §5). Le financement du parc par les membres du syndicat mixte est assuré par les contributions statutaires obligatoires qui sont librement définies par les statuts.

Dans leur grande majorité, les cotisations sont fixées comme suit :

- ◆ les contributions des régions et des départements sont soit forfaitaires, soit fixées selon un pourcentage de la totalité du budget, lequel varie alors en fonction de l'effort contributif des autres membres ;
- ◆ les contributions des communes, des EPCI, et éventuellement des villes-portes et des communes associées sont calculées en fonction du nombre d'habitants et pour les communes et EPCI dont le territoire n'est pas totalement classé, au prorata de la surface qui appartient au périmètre classé du parc.

Lorsque les statuts le prévoient, il peut aussi être financé par les subventions des signataires de la charte au titre de programmations pluriannuelles.

Mais les règles de répartition des financements peuvent varier très largement d'un parc à un autre.

À titre d'exemples :

- ◆ le PNR des Monts d'Ardèche est financé à 60 % par la région, 22 % par les deux départements (Haute Loire et Ardèche), 18 % par les EPCI, les communes et villes-portes. Les contributions des communes sont calculées selon le double critère de leur population et de leur potentiel fiscal ;
- ◆ dans le PNR du Golfe du Morbihan, la contribution statutaire de la région Bretagne doit être égale à celle du département, le comité syndical fixant les taux et évolutions des contributions annuelles ;
- ◆ les statuts du PNR de la Haute vallée de Chevreuse prévoient le financement du contrat pluriannuel à hauteur de 60 % pour la région et 40 % pour les départements ;

¹⁵ Certains pouvoirs spécifiques sont conférés au Syndicat mixte de Parc naturel régional : le syndicat mixte est obligatoirement saisi de l'étude d'impact pour avis lorsque des aménagements, ouvrages ou travaux intéressant la zone du Parc naturel régional sont soumis à cette procédure. Le syndicat mixte est consulté, à sa demande, pour l'élaboration des SCoT et des PLU /plans locaux d'urbanisme. Le Syndicat mixte du Parc peut être bénéficiaire par substitution du droit de préemption dans les espaces naturels sensibles des départements.

Annexe II

- ♦ un montant plafond pour les contributions statutaires est prévu par les statuts du PNR Préalpes (de 700 000 € par an pour les années 2021 à 2015, 900 000 € de 2015 à 2018), avec une répartition de 50 % à charge de la région, 35 % pour les départements, 10 % pour les EPCI et 5 % pour les communes.

La mission a pu constater que certains syndicats mixtes connaissent des difficultés à percevoir l'ensemble des contributions statutaires¹⁶, soit du fait de communes, soit du fait de certains départements – cas du PNR des Millevaches et du PNR Gâtinais français. La volonté de ne pas rompre un consensus et une libre adhésion qui est au cœur de l'identité même des parcs, la crainte d'un retrait toujours possible, conduit les parcs confrontés à cette difficulté à ne pas solliciter des préfets le mandatement d'office des participations statutaires mais à rechercher des solutions de compromis.

2.3. Les instances de gouvernance

2.3.1. Description

La composition et les compétences du comité syndical et du bureau qui constituent les organes délibératifs et exécutifs des syndicats mixtes sont déterminés librement par les statuts. Il en est de même pour les compétences du président et des vice-présidents.

Organe de délibération du syndicat mixte, les compétences du comité syndical sont déterminées par les statuts ; il est a minima l'instance de discussion et de vote du budget ainsi que du programme pluriannuel d'actions. Les élus qui y siègent sont désignés par les organes des collectivités territoriales signataires de la charte pour la durée de leur mandat et donc renouvelés lors des élections régionales, départementales, municipales ou consulaires. Les enjeux politiques qui sont parfois associés à ces nominations (cf. infra le cas du PNR des Monts d'Ardèche) peuvent générer de réelles difficultés dans le fonctionnement des parcs.

Le nombre de délégués représentant chacun des adhérents au syndicat mixte varie très fortement selon les statuts, de même que le nombre de voix dont chacun est dépositaire, selon la collectivité qu'il représente (ainsi, chacun des 5 représentants de la région dispose de 10 voix au PNR Ardennes). Dans certains parcs, les villes-portes et communes associées (communes susceptibles d'intégrer le parc) peuvent bénéficier de voix délibératives au comité syndical¹⁷ lorsqu'elles sont signataires de la charte ou lorsqu'elles sont liées au parc par des conventions spécifiques. Parfois, les élus sont répartis en collèges distincts en fonction de leur origine : ainsi le comité syndical du PNR Grandes Causses est organisé en trois collèges thématiques (celui du parc, celui du SPANC et celui du SCOT, tous deux portés par le parc), tandis que dans les PNR du Vercors et du Golfe du Morbihan, c'est la géographie qui détermine l'organisation avec un collège des communes par zone d'appartenance.

Tableau 1 : Poids des voix des différentes collectivités dans les comités syndicaux (en %)

PNR	Région	Département	Communes/EPCI Villes portes
Périgord-Limousin	33	17	50
Millevaches en Limousin	45	25	30
Ardennes	25	25	50
Pyrénées ariégeoises	50	25	25
Chartreuse	38	12	50
Oise Pays de France	29	19	52
Lorraine	44	15	41

¹⁶ Source : réponse au questionnaire de la mission.

¹⁷ Par exemple dans le PNR de Chevreuse.

Annexe II

PNR	Région	Département	Communes/EPCI Villes portes
Préalpes d'Azur	39	17	44
Livradois-Forez	36	36	28
Normandie-Maine	28	28	44
Monts d'Ardèche	34,5	13	52,5
Haut Languedoc	25	25	50
Alpilles	32	18	50
Verdon	29	9	62
Brière	26	26	48
Haut Jura	33	17	50
Massif des Bauges	40	13 ¹⁸	47

Source : questionnaire de la mission.

Sont également souvent associés aux comités syndicaux, sans voix délibérative :

- ◆ les représentants de l'État (préfet ou sous-préfet, DREAL et DDT) ;
- ◆ les élus du territoire (parlementaires, conseillers départementaux,...) ;
- ◆ les conseillers techniques des présidents des régions ou départements ;
- ◆ les partenaires du parc sur la mise en œuvre des différents axes de la charte (agences de l'eau, office national des forêts, agences des espaces verts, comités régionaux de la propriété forestières,...) ;
- ◆ le conseil scientifique, les chambres consulaires, les conseils économiques et sociaux des régions, les fédérations régionales et départementales de pêcheurs et de chasseurs, les associations d'amis et usagers du parc¹⁹,...

Le comité syndical élit en son sein les membres du bureau syndical. Celui-ci agit selon les compétences que lui délègue le comité syndical. Dans plusieurs parcs, il existe également un bureau exécutif qui réunit uniquement le président et les vice-présidents, ainsi, parfois, que les présidents des commissions (c'est notamment le cas lorsque les membres du bureau sont trop nombreux pour que celui-ci soit une instance véritablement opérationnelle).

Tous les parcs sont dotés de commissions²⁰ ou de conseils consultatifs, qui permettent de tisser des liens plus étroits avec la « société civile » et les partenaires. La plupart des parcs ont prévu de se doter d'un conseil scientifique²¹ pour les aider à remplir leurs missions en termes d'études et de recherche. Des universitaires, des experts, des personnalités qualifiées les composent. À l'usage, la place de ces conseils, y compris du conseil scientifique est très variable, réellement influente dans certains parcs, beaucoup moins dans d'autres.

Certains parcs, en lien avec les pays ou à leur image, ont créé des conseils de développement, qui sont en général reconnus, lors des évaluations, comme des instances de démocratie participative. Ces instances de concertation et de dialogue permettent une meilleure écoute et une relative proximité avec les habitants. Ils ont pour objectifs de fédérer les compétences, de réfléchir sur les sujets des chartes, d'informer et de mobiliser l'ensemble des acteurs.

¹⁸ Collège « assemblée des pays de Savoie ».

¹⁹ Le PNR du parais Poitevin dispose d'un syndicat mixte élargi aux délégués de chambre d'agriculture compétents (Charente maritime, Deux Sèvres, Vendée, représentés en outre par l'un d'entre eux au Bureau.

²⁰ Sur les 36 réponses au questionnaire, de 4 à 11 commissions thématiques.

²¹ Sur 36 réponses, 13 parcs ont créé des conseils scientifiques. Le conseil scientifique du PNR de Brière comprend 16 membres, dont 5 universitaires. Ils représentent l'ensemble des disciplines en lien avec les activités du parc, géographe, urbaniste, biologistes dont un spécialiste des invasions biologiques et un spécialiste des races locales, un juriste en droit public spécialisé en environnement et agriculture, un spécialiste de la certification de produits agricoles et alimentaires, géomorphologue, entomologiste, historien. Deux d'entre eux sont rattachés à l'institut national de recherche agricole.

A ces dispositifs multiples dont on perçoit bien qu'ils répondent au besoin qu'ont un certain nombre de parcs de conforter leur légitimité et de justifier leur utilité, viennent s'ajouter la gouvernance des projets qui sont portés par le parc et notamment les comités de pilotage Natura 2000, les groupements d'action locale qui portent les programmes LEADER, les comités de gestion des marques, ...

Avec un tel foisonnement d'instances, la gouvernance des parcs est parfois très complexe. Elle a fait l'objet d'une étude de Mairie-Conseils²² en juillet 2006 à la demande de la FPNRF²³.

De nombreuses préconisations ont alors été émises pour améliorer la fluidité des relations entre bureau/conseil/commissions, mais aussi pour veiller à bien intégrer les partenaires dans la gouvernance. La FPNRF a rédigé un guide sur les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux, très pédagogique et régulièrement mis à jour qui, outre des rappels des textes qui régissent ces instances, est émaillé de conseils pratiques pour en garantir un bon fonctionnement²⁴.

2.3.2. Un fonctionnement efficace des instances de gouvernance nécessite de nombreux ajustements

Une bonne gouvernance des syndicats mixtes des PNR passe par un certain nombre de points de vigilance :

- ♦ un projet territorial qui soit porté par l'ensemble du territoire : la création du PNR des Boucles de la Seine a été validée le 4 avril 2001 à l'issue d'une insuffisante concertation entre élus communaux d'une part, État-Région et département d'autre part. Le projet de charte a alors été construit sans orientations prioritaires, ni cadre programmatique ou budgétaire fiable²⁵. Il s'en est suivi une paralysie du fonctionnement durant plusieurs années. À l'inverse, le PNR du Golfe du Morbihan a mis plus de 20 ans à voir le jour du fait des mésententes initiales entre le président du syndicat intercommunal d'aménagement qui portait le projet et le président du conseil général de l'époque. 5 versions différentes du projet de charte, le remplacement des porteurs du projet et la réunion d'une conférence des élus du territoire pour intégrer la vision intercommunale ont fini par aboutir in fine à un projet dont le pilotage et la mise en œuvre ont fonctionné de façon satisfaisante, avec un équilibre entre collectivités au sein des instances du syndicat mixte ;
- ♦ la prise en compte des EPCI dans les instances de gouvernance : le renforcement du rôle puis la généralisation des intercommunalités ont évidemment posé la question de leur intégration dans la gouvernance de parcs dont l'assise est en premier lieu communale. Cette intégration s'est effectuée progressivement au gré des renouvellements de charte sans difficulté particulière notamment dans les territoires ruraux où l'équilibre parc / EPCI a pu se trouver aisément, ne serait-ce qu'à raison des moyens dont disposent les parcs. La situation a pu être plus délicate pour les parcs confrontés à des intercommunalités puissantes en périphérie urbaine²⁶ ;

²² Mairie-conseils été créé par la Caisse des Dépôts pour informer et accompagner les élus locaux, aider les collectivités territoriales à suivre et mettre en œuvre l'évolution des politiques publiques et la législation les concernant, les accompagner dans leur développement et mettre en réseau leurs savoir-faire.

²³ « Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes ». Etienne Faure, cahiers d'enquêtes et d'analyses n°19. Mairie conseils. Juillet 2006.

²⁴ « Les syndicats des parcs naturels régionaux », guide mis à jour le 4 novembre 2014, sous la direction de Sylvie Gauchet, secrétaire générale, Parcs naturels régionaux de France.

²⁵ Source : « Évaluation de la mise en œuvre des orientations de la charte des boucles de la Seine 2001-2011 ». Épices.

²⁶ Dans les entretiens de la mission avec les parcs, ce problème semblait totalement résolu pour le PNR des Monts d'Ardèche qui ne comprend qu'un seul EPCI dans sa totalité, mais être encore problématique pour le PNR du Pilat qui est entouré d'EPCI de très grande taille, dans un territoire très urbain. Seul un parc a indiqué que l'intégration des EPCI dans le comité syndical n'était pas terminée (Lubéron).

- ◆ les modifications induites par le changement des délégués après les élections locales peuvent provoquer un déséquilibre dans la gouvernance des syndicats mixtes. La présidente du PNR des Monts d'Ardèche a souligné que, lors du changement de majorité dans le département, une véritable lutte politique avait eu lieu au sein des instances de gouvernance, générant indirectement une désaffection des élus locaux pour le parc et ses instances. Le renouvellement de la charte a permis de recomposer les instances - certaines communes sont sorties du périmètre, d'autres, beaucoup plus nombreuses, y sont entrées ;
- ◆ la place des communes ne cesse de s'amenuiser dans les comités syndicaux : le rééquilibrage des voix en faveur des régions et départements et l'entrée des EPCI dotées d'un nombre de voix proportionnel à leur poids démographique dans les instances de gouvernance des parcs a provoqué mécaniquement la diminution du poids des communes. Cet état de fait est reflété par exemple par le nombre de maires au sein des délégués du parc naturel régional du Verdon²⁷ entre 1995 et 2014 : de 33, leur nombre est tombé à 9. Les petites communes, qui sont représentées directement par leurs maires peinent à faire entendre leurs voix au sein des comités syndicaux, ce qui constitue plusieurs risques :
 - une réelle désaffection des maires pour un parc où ils ne se sentent plus entendus, alors qu'ils ont un pouvoir important lors du renouvellement des chartes ;
 - des difficultés à porter auprès des communes les nouveaux enjeux du parc, notamment en matière énergétique où les maires ont un rôle d'entraînement important à jouer ;
 - enfin, le risque d'un déficit démocratique et d'un fonctionnement altéré des instances du parc avec des délégués des communes, moins enclins à y participer.

2.3.3. Améliorer la participation : un enjeu pour les syndicats mixtes des PNR

Les parcs sont généralement conscients du risque de désaffection que peut générer un déficit démocratique au niveau de la gouvernance. Aussi, ils s'efforcent d'améliorer à la fois le fonctionnement de leurs propres instances, pour éviter la désertion des délégués, et d'inventer des actions qui améliorent la participation des citoyens.

Interrogés sur le niveau de participation aux comités syndicaux sur les cinq dernières années, les parcs qui ont répondu au questionnaire l'estiment autour de 55 %. Pour 16 d'entre eux, aucune réunion n'a dû être reportée faute de quorum ; pour les autres, le nombre de réunions reportées, variable est resté inférieur à 5 (à l'exception notable du PNR Préalpes Azur qui a vu 80 % de ses réunions reportées sur les 18 derniers mois).

Les raisons invoquées sur la difficulté à réunir le quorum sont de deux ordres : la proximité des élections municipales et la multiplicité des réunions dans le cadre de la construction des nouvelles intercommunalités qui mobilisent les représentants des communes. S'y ajoutent des questions météorologiques lorsque les sièges des parcs sont rendus inaccessibles par la neige (cet argument est évoqué à 4 reprises). Le Parc Loire Anjou Touraine note que le quorum a toujours été obtenu grâce au nombre important de voix détenues par les délégués de la région et du département. Dans le préambule de la charte 2014-2026 du parc de Brière, le syndicat mixte souligne la difficulté de mobiliser les délégués du conseil régional et du conseil départemental au comité syndical.

²⁷ Source : rapport d'évaluation à mi-parcours de la charte du parc naturel régional du Verdon, 2008-2014. Syndicat mixte du parc naturel régional du Verdon.

Annexe II

Une étude précise menée par le syndicat mixte du PNR du Verdon²⁸ permet de mettre en évidence la participation des élus aux bureaux et aux comités syndicaux de 2008 à 2014. Si la participation moyenne est de 60 % pour le premier, elle tombe à 41 % pour le second. Dans les deux cas, la région et un des départements sont systématiquement bien représentés : 10 communes ont participé à moins d'un quart des comités syndicaux et 6 à plus des trois-quarts. Alors que la désaffection pour les instances commence en 2009, elle atteint un pic en 2013, juste avant le renouvellement des instances.

Une enquête auprès des élus durant l'évaluation a permis de constater que la multiplication des réunions organisées sur le territoire conduisait ces derniers à privilégier celles qui répondaient le plus à l'intérêt communal. Pour pallier ces difficultés, comme il paraissait impossible de rééquilibrer à nouveau le poids des voix dans le comité syndical, le PNR du Verdon a mis en place une démarche auprès des communes pour que les conseils municipaux puissent choisir les délégués en connaissant les charges que représentent cette désignation, ainsi qu'une formation²⁹ et un accompagnement des délégués lors de leur arrivée. Un guide du délégué a été diffusé largement.

Dans le PNR du Verdon toujours, la présence des acteurs du territoire dans les commissions a été étudiée avec soin ; 449 personnes y étaient inscrites dont 111 à plusieurs commissions : seules deux des neuf commissions (tourisme et développement économique) semblaient ne pas réunir les acteurs clé du territoire. Si l'articulation des travaux des commissions (qui se réunissaient entre une et deux fois par an) avec ceux du comité syndical semblait satisfaisante, ce n'était en revanche le cas ni pour le conseil scientifique, ni pour le conseil de développement. Les chargés de mission du parc déploraient le manque de vision stratégique des élus et de portage politique de la charte en leur sein. À la suite de ce constat, de nouvelles responsabilités ont été données aux présidents de commissions dont le nombre a été réduit de 9 à 5.

La participation des habitants constitue elle aussi un enjeu pour la pérennité des parcs : ce sujet a été évoqué dans les rencontres de la mission avec les présidents et directeurs des parcs comme un des axes de travail des chartes les plus récentes. Polarisés sur les relations avec les élus et les partenaires, les parcs n'ont pas toujours ouvert leurs instances aux habitants, notamment au travers de leurs associations (« Amis du parc » pour le PNR des Monts d'Ardèche), et ont souvent peu communiqué directement avec eux³⁰.

Dans un ouvrage récent consacré aux PNR³¹, les auteurs soulignent la volonté de certains parcs « *de faire intervenir des acteurs non conventionnels pour renouveler et élargir la place de l'individu dans le collectif Parc* ». Les solutions avancées par les parcs rencontrés par la mission (organisation de journées d'évaluation ouvertes au public, appui sur des leaders d'opinion pour mener des actions d'éco-civisme, appui sur les élus des communes pour diffuser les informations et les décisions prises en comités et bureaux syndicaux, ouverture au public des groupes de travail) sont diverses et doivent être évaluées sur le long terme.

²⁸ Source : rapport d'évaluation à mi-parcours de la charte du parc naturel régional du Verdon, 2008-2014. Syndicat mixte du parc naturel régional du Verdon.

²⁹ Organisation d'une journée d'accueil des nouveaux délégués, création d'un intranet, rencontres thématiques organisées à leur demande sur des sujets particuliers, diffusion des comptes rendus des comités syndicaux et des bureaux syndicaux à tous les délégués et dans toutes les mairies pour affichage.

³⁰ Seuls 3 parcs sur 36 ont indiqué avoir ouvert leurs commissions thématiques aux citoyens.

³¹ « Les parcs naturels régionaux, des territoires en expérience ». Nacima Baron et Romain Lajarge. Editions QUAE. 2017.

Au-delà de toutes ces difficultés, c'est la capacité des parcs à réunir, notamment au sein du comité syndical des acteurs du territoire qui ont des avis divergents, d'obtenir d'eux qu'ils se parlent et qu'ils arrivent à travailler ensemble à des solutions consensuelles est reconnue comme une de leurs spécificités et comme une réelle réussite. La « *régulation des scènes de confrontation* ³² », est l'une des compétences reconnues des syndicats mixtes au sein même de leurs instances de gouvernance.

2.4. Un statut remis en cause, et l'expression récurrente de difficultés qui lui sont liées

La question du statut juridique des syndicats mixtes a été longuement évoquée lors des entretiens de la mission avec le directeur et le président de la fédération. Ce statut est considéré comme insatisfaisant depuis plusieurs années et a fait l'objet d'études et de propositions de la part de la fédération.

La rencontre du 7 septembre 2005 sur les syndicats mixtes des PNR avait déjà été l'occasion d'évoquer l'ensemble des problèmes rencontrés par les parcs du fait du statut de leur organe d'aménagement et de gestion³³.

Les évolutions introduites dans la loi NOTRe sur les compétences des EPCI³⁴, et la volonté du gouvernement d'alors de limiter le nombre de syndicats mixtes a conduit le président de la fédération à souligner qu' « *alors que certains, et notamment la DGCL, s'interrogent sur la place des syndicats mixtes, la fédération a besoin et proposera une situation stabilisée pour la structure de gestion* ».

Les nouvelles compétences des EPCI en matière d'aménagement et de développement économique font en effet craindre aux parcs la perte de sources de recettes.

Par ailleurs, si la question des statuts semble être un sujet de débats constants, les parcs interrogés par la mission en louent la souplesse de fonctionnement, l'adaptabilité aux missions, et la liberté de choisir les modalités de la gouvernance.

La Fédération a fait conduire en juin 2016 une importante étude³⁵ sur les évolutions possibles de la forme juridique de la structure en charge du portage des PNR, qui repose sur l'étude des caractéristiques générales, de la composition des instances et des possibilités d'adhésion, des modes de gouvernance, du fonctionnement budgétaire et de la situation des personnels de quatre types de personnes morales de droit privés et 8 types de personnes morales de droit public. Le cabinet d'avocat sollicité souligne pour chaque thématique les points forts et points faibles au regard des enjeux des PNR. Le syndicat mixte ouvert semblait être alors la structure la plus adaptée à la gestion des PNR, à défaut de construire un modèle « sur mesure ».

Néanmoins, deux types de difficultés de gestion liées à la forme juridique du syndicat mixte sont régulièrement exprimés, et notamment par la Fédération ; après analyse, elles trouvent cependant réponses.

♦ La gestion du personnel

³² Op. cit. Page 192.

³³ « Actes de la rencontre du 7 novembre 2005 sur les syndicats mixtes de parcs naturels régionaux », parcs naturels régionaux de France, parc naturel régional du Morvan. Les problèmes suivants ont été évoqués : financement en période de restriction budgétaire, indemnités des présidents et vice-présidents, gestion des ressources humaines.

³⁴ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République transfère aux EPCI la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, la promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à partir du 1^{er} janvier 2018, et l'assainissement et l'eau à partir du 1^{er} janvier 2020.

³⁵ « Analyse des évolutions possibles des structures en charge de la gestion et de l'aménagement des PNR », consultation juridique à la demande du président de la FPNRF, juin 2015.

Annexe II

Les syndicats mixtes doivent se conformer au statut de la fonction publique territoriale pour le recrutement et la gestion du personnel des parcs, ce qui a d'abord soulevé la difficulté de la résorption de la précarité du personnel, très majoritairement contractuel.

Aujourd'hui, plusieurs écueils sont encore mentionnés et surtout l'inadéquation du statut et de la pérennité des emplois par rapport à la durée de la charte et des missions. La fédération souhaiterait qu'il soit possible pour les parcs de signer des contrats de mission, comme cela existe dans le secteur privé pour les missions d'intérim. 9 des parcs interrogés ont souligné ces difficultés sur lesquelles le directeur du PNR des Vosges du Nord a beaucoup insisté, particulièrement parce que le contrôle de légalité est particulièrement tatillon sur la question des recrutements.

La directrice du PNR du Pilat souligne que le coût du personnel titulaire est de plus en plus important, du fait de la prise en compte de l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT)³⁶, ce qui oblige à recruter de moins en moins de contractuels pour le programme d'action.

Pourtant plusieurs solutions existent, comme la mise à disposition de fonctionnaires par les collectivités (PNR des marais du Cotentin et du Bessin, PNR du Vexin), l'utilisation des crédits d'assistance technique pour le recrutement dans le cadre de la gestion de fonds européens (PNR Monts d'Ardèche) ou la justification au préfet pour recruter hors des dispositions de la fonction publique (PNR du Gâtinais français) ou le recours à des stagiaires équivalent de cadres A pour des missions de 6 mois (PNR du Verdon).

◆ Le mode du financement du parc

Tous les parcs rencontrés ont souligné des préoccupations d'ordre financier et leur spécificité par rapport notamment aux EPCI ; en tant que syndicats mixtes sans fiscalité propre, ils dépendent en effet exclusivement des contributions de leurs membres ou du financement de leurs actions, et craignent qu'une diminution des contributions des collectivités n'impacte leur propre situation financière.

Cette crainte est sans doute fondée³⁷ ; elle doit appeler les parcs – qui disposent en outre des moyens humains et de l'expertise requises pour répondre à cet enjeu - à adapter leur niveau d'activité en fonction des évolutions que connaîtront les moyens qui leur seront alloués par leurs mandants.

Les problèmes liés aux règles d'autofinancement pour les investissements sont soulignées par 5 des parcs interrogés. Cette question est traitée longuement dans la partie financière de l'annexe (cf. §5).

³⁶ Le glissement vieillissement technicité est l'une des trois composantes de l'évolution de la masse salariale dans la fonction publique.

³⁷ Ainsi, la région Auvergne-Rhône-Alpes a réduit en 2016 de 1,5% ses contributions statutaires aux 9 parcs de la région.

3. Les missions des PNR

3.1. Des missions variées qui tendent à se diversifier

Aux termes de l'article L 333-1 du code de l'environnement, « un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier. Les parcs naturels régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel ».

L'article R 333-1 du code de l'environnement précise que créé « à l'initiative des régions, dans le cadre de leur compétence en matière d'aménagement du territoire, un parc naturel régional a 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 ».

Outre une mission transversale d'expérimentation et de recherche (par exemple en matière de transition énergétique ou de planification et de gestion de l'espace rural), les PNR exercent ainsi quatre grandes missions, décrites dans un rapport du Commissariat général au développement durable d'octobre 2014³⁸ :

- « – la protection et la gestion des patrimoines naturels, paysagers et culturels, pouvant notamment être fragilisés, selon les cas, par une dévitalisation du territoire, une trop forte pression urbaine ou une sur fréquentation touristique. Les enjeux sont ceux d'une gestion équilibrée des espaces ruraux, du maintien de la biodiversité du territoire, de la préservation et de la valorisation des paysages et des ressources naturelles, de la dynamisation du patrimoine culturel ;
- l'aménagement du territoire, en contribuant à la définition et l'orientation des projets d'aménagement, dans le respect de l'environnement, s'appuyant entre autres sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 qui reconnaît les parcs comme outils d'aménagement, et sur l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations et mesures de la charte du parc ;
- le développement économique et social, avec l'objectif d'assurer une qualité de vie aux habitants du parc, le développement et le soutien de l'économie locale fondés sur la préservation de l'environnement et la valorisation du patrimoine du territoire, notamment par le développement d'un tourisme de qualité et la valorisation des productions locales et des circuits courts ;
- l'accueil, l'éducation et l'information du public, en favorisant le contact avec la nature pour les habitants comme pour les visiteurs du parc, en les sensibilisant aux problématiques environnementales et en proposant une découverte du territoire, via notamment des activités et des équipements éducatifs, culturels et touristiques respectueux de la biodiversité et des paysages ».

³⁸ CGDD ; « Les chiffres clés des PNR études et documents » n°115 du Service d'outils et d'études statistiques (SOES) du ministère chargé de l'environnement.

Annexe II

Afin de mesurer la part d'activité dédiée à chacune des missions et une éventuelle évolution dans le temps, un questionnaire a été adressé aux 51 PNR pour connaître à la fois les effectifs et les moyens financiers mobilisés depuis 2012 sur chacune d'entre elles.

Sur les 36 parcs ayant répondu, 32 ont communiqué des données exploitables sur ce point, dont 5 uniquement sur les données budgétaires³⁹.

Le tableau qui suit présente les données obtenues.

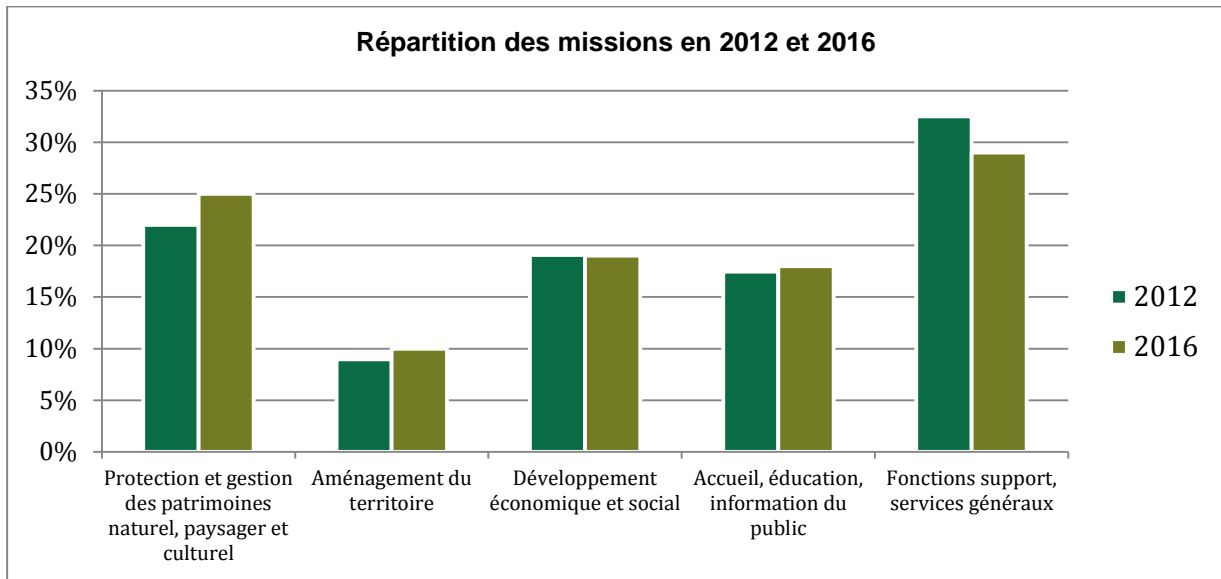
Tableau 2 : Activité des PNR par grandes missions (en fonction de la répartition des effectifs)

Parc naturel régional	Protection et gestion des patrimoines naturel, paysager et culturel		Aménagement du territoire		Développement économique et social		Accueil, éducation, information du public		Total missions		Fonctions support, services généraux	
	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016	2012	2016
Alpilles	NR	21%	NR	11%	NR	26%	NR	11%	NR	68%	NR	32%
Ardennes	22%	17%	11%	8%	22%	33%	11%	17%	67%	75%	33%	25%
Baronnies provençales	NR	18%	NR	10%	NR	18%	NR	11%	NR	56%	NR	43%
Boucles de la Seine normande	NR	27%	NR	10%	NR	16%	NR	24%	NR	78%	NR	22%
Brenne	NR	35%	NR	6%	NR	16%	NR	27%	NR	83%	NR	17%
Causses du Quercy	39%	41%	14%	9%	16%	20%	9%	9%	77%	78%	23%	22%
Chartreuse ⁽¹⁾	NR	20%	NR	3%	NR	28%	NR	19%	NR	70%	NR	30%
Golfe du Morbihan	NR	21%	NR	10%	NR	16%	NR	28%	NR	75%	NR	25%
Haut Jura	NR	30%	NR	9%	NR	13%	NR	12%	NR	64%	NR	36%
Haut Languedoc ⁽¹⁾	5%	6%	0%	1%	17%	15%	4%	4%	26%	26%	74%	74%
Livradois - Forez ⁽¹⁾	8%	11%	4%	7%	5%	6%	4%	4%	21%	28%	79%	72%
Loire - Anjou - Touraine ⁽¹⁾	26%	27%	5%	5%	21%	14%	22%	25%	74%	71%	26%	29%
Lorraine ⁽¹⁾	NR	29%	NR	12%	NR	15%	NR	23%	NR	79%	NR	21%
Lubéron	39%	39%	11%	12%	14%	15%	8%	10%	73%	76%	27%	24%
Marais du Cotentin et du Bessin	25%	32%	7%	4%	10%	10%	32%	33%	75%	78%	25%	22%
Marais poitevin	NR	28%	NR	12%	NR	13%	NR	15%	NR	68%	NR	32%
Martinique	18%	23%	13%	22%	32%	23%	21%	20%	84%	89%	16%	11%
Massif des Bauges	NR	13%	NR	8%	NR	32%	NR	19%	NR	72%	NR	28%
Monts d'Ardèche	19%	20%	8%	8%	29%	29%	13%	16%	69%	73%	31%	27%
Normandie - Maine	28%	30%	3%	6%	23%	19%	16%	14%	70%	69%	30%	31%
Oise pays de France	16%	13%	16%	19%	16%	13%	16%	19%	63%	63%	37%	38%
Perche	18%	33%	6%	5%	14%	8%	47%	35%	84%	80%	16%	20%
Pilat	14%	18%	8%	8%	39%	34%	14%	13%	74%	73%	26%	27%
Préapes d'Azur	NR	10%	NR	10%	NR	24%	NR	33%	NR	76%	NR	24%
Pyrénées ariégeoises ⁽²⁾	NR	19%	NR	13%	NR	20%	NR	15%	NR	67%	NR	33%
Pyrénées catalanes	23%	15%	5%	11%	25%	26%	20%	14%	73%	66%	28%	34%
Queyras	NR	39%	NR	6%	NR	22%	NR	11%	NR	78%	NR	22%
Vercors	NR	40%	NR	8%	NR	32%	NR	6%	NR	86%	NR	14%
Verdon	NR	31%	NR	11%	NR	18%	NR	16%	NR	76%	NR	24%
Vexin français	28%	30%	13%	14%	15%	14%	18%	19%	74%	76%	26%	24%
Volcans d'Auvergne	25%	31%	17%	21%	19%	14%	14%	11%	76%	77%	24%	23%
Vosges du Nord	22%	24%	12%	11%	7%	4%	27%	29%	68%	68%	32%	32%
Moyenne ⁽³⁾	22%	25%	9%	10%	19%	19%	17%	18%	67%	71%	33%	29%

Source : Questionnaire adressé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission. 36 réponses sur 51 parcs interrogés.

³⁹ Faute de disposer de logiciel de comptabilité analytique ou n'en ayant été dotés que tardivement, certains parcs n'ont pu répondre que partiellement à l'enquête réalisée par la mission.

Graphique 1 : Représentation de l'évolution du poids relatif des missions entre 2012 et 2016



Source : Questionnaire adressé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission. 36 réponses sur 51 parcs interrogés.

Selon les réponses apportées, il apparaît que les fonctions support représentent environ le tiers des moyens humains consacrés à la mission des parcs, qui intègrent fréquemment des missions telles que la communication, le management, ou encore l'évaluation. Leur poids relatif a sensiblement diminué entre 2012 et 2016 (de 33 à 29 %).

Dans cette répartition des moyens, la mission « protection et la gestion du patrimoine » domine nettement avec 14 parcs pour qui cette rubrique est en première position. « Développement économique » et « accueil du public » représentent deux rubriques équilibrées, entre 18 et 19 % des ressources humaines qui y sont consacrées, l'aménagement du territoire étant nettement en retrait avec seulement 10 % des effectifs.

Au-delà de ces grandes tendances, on remarque une grande dispersion des valeurs qui illustre en fait la réalité de grandes disparités entre les priorités des différents parcs, résultant des chartes qui s'adaptent à chaque fois aux spécificités locales :

- ◆ de 6 % (Haut Languedoc) à 41 % (Causses du Quercy) des moyens humains d'un parc affectés à la mission protection et gestion du patrimoine ;
- ◆ de 1 % (Quercy) à 22 % (Martinique), pour l'aménagement du territoire ;
- ◆ de 4 % (Vosges du nord) à 34 % (Pilat) pour le développement économique et social ;
- ◆ de 4 % (Haut Languedoc et Livradois – Forez) à 35 % (Perche) pour le secteur éducation information et accueil du public ;

S'il est difficile de tirer des enseignements au niveau de chaque Parc, des évolutions durant la courte période 2012 – 2016, on relève en revanche quelques grandes tendances lorsque l'on interroge les Parcs sur une plus grande période. Ainsi, 32 des 36 parcs ayant répondu à l'enquête de la mission signalent des évolutions dans leurs activités et leurs priorités. Sont généralement cités comme des activités qui se développent :

- ◆ les actions touchant au climat et à la transition énergétique (par exemple élaboration plan climat énergie territorial) ;
- ◆ les actions relatives à la protection de la biodiversité. Tous les parcs ayant répondu au questionnaire de la mission animent au moins un site Natura 2000 (et souvent plusieurs), 18 d'entre eux gèrent au moins une réserve naturelle nationale ou régionale et 11, un ou plusieurs espaces naturels sensibles ;

Annexe II

- ♦ la valorisation de ressources locales (productions agricoles, tourisme de nature) notamment en s'appuyant sur la marque « valeur parc naturel régional ».

Si une grande part de l'activité des parcs passe par des actions d'ingénierie, d'animation ou de mises en réseaux (marque collective valeur PNR, promotion du tourisme de pleine nature, relance d'activités agricoles traditionnelles, campagnes de communication sur des filières,...), les cas où les parcs jouent le rôle d'opérateur, et parfois d'investisseur, ne sont pas rares non plus :

- ♦ Musée de la Résistance et musée de la préhistoire pour le Parc naturel régional du Vercors ;
- ♦ Ecogolf de Jumièges par le parc des boucles de la Seine ;
- ♦ création par le parc Livradois Forez d'une SEM regroupant des EPCI, le syndicat mixte et des opérateurs privés pour porter des projets éoliens ;
- ♦ attribution de prêts à la création, reprise ou développement d'entreprises (plateforme initiative Brenne)...

Longtemps seuls sur leur territoire à être capable de porter des projets, ayant su développer des compétences en conséquence, les parcs remplissent également des missions d'ingénierie ou d'assistance aux collectivités locales (État, Région, Département, communes), qu'il s'agisse d'expérimentations, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de maîtrise d'ouvrage déléguée dans des champs très divers :

- ♦ assistance technique pour la réalisation de zones industrielles ;
- ♦ portage d'un projet Life (initiative européenne de soutien à des projets environnementaux) pour le compte de la région Pays de Loire ;
- ♦ mission d'ingénierie au profit de la région Auvergne pour la création d'une réserve naturelle régionale ;
- ♦ conception et test sur six bourgs du Parc Livradois-Forez, d'une démarche de projet permettant d'accompagner les collectivités et les professionnels de l'ingénierie urbaine vers le renouvellement, îlot par îlot ou par groupe d'îlots, de l'habitat des bourgs et villages ;
- ♦ élaboration de plans climat-énergie (PCET) pour le compte de communes ou d'EPCI ;
- ♦ réalisation d'un système d'information territorial pour les communes membres du parc naturel régional de Chartreuse.

Les PNR exercent parfois des missions dans le cadre de compétences qui sont transférées à leur syndicat mixte :

- ♦ compétence SCOT (schéma de cohérence territoriale) pour le compte des communes ou EPCI (Haut Jura, Livradois-Forez,) ;
- ♦ compétence SCOT, Plan climat air énergie territorial (PCAET), service public d'assainissement non collectif (SPANC) et programme d'action de prévention des inondations (PAPI) pour le PNR des Grands Causses ;
- ♦ gestion globale du grand cycle de l'eau (y compris 26 communes hors PNR pour le parc du Verdon ;
- ♦ défense de la forêt contre les incendies (DFCI) et restauration des terrains incendiés par le PNR des Alpilles.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette grande diversité des interventions des parcs :

- ♦ leur présence historique sur des territoires où ils étaient les seuls capables de porter ou reprendre certaines activités (musée de la résistance de Vassieux en Vercors, éco-golf de Jumièges) ;
- ♦ l'expertise qu'ils ont su progressivement développer dans l'ensemble des domaines couvrant le champ de leurs missions (eau, urbanisme, énergie, ...) ;

Annexe II

- ◆ le label attribué par l'État constituant un gage de qualité et de compétence, notamment dans les problématiques de développement durable et environnementales (d'où les nombreux sites de réserves en gestion ou Natura 2000 en animation confiées par l'État en gestion à des parcs) ;
- ◆ le besoin de trouver de nouveaux financements à travers des prestations dans un contexte de raréfaction de leurs ressources (la Région Auvergne Rhône Alpes a ainsi réduit de 10 % sa contribution aux parcs en 2017).

Faute d'obtenir des réponses exploitables au questionnaire adressé aux parcs naturels régionaux et du fait de la position de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux qui a considéré qu'elle n'était pas habilitée à fournir les données dont elle disposait, même de façon anonymisée (sans identification des parcs), la mission n'a pas été en mesure de déterminer l'évolution dans le temps des recettes des parcs par nature d'activité (mise en œuvre en régie de la charte, réponse à appels à projets, prestations pour le compte de collectivités publiques, ...).

En effet, les données comptables et budgétaires publiques auxquelles elle a pu accéder ne permettent pas de distinguer entre ces différentes catégories de recettes. Globalement, selon la fédération nationale des parcs, l'enquête réalisée par ses soins en 2015 montre que les budgets des parcs (160 millions hors budgets annexes, soit une moyenne de 3,13 millions par parc) sont financés aujourd'hui comme suit⁴⁰ :

- ◆ régions : 45 % ;
- ◆ départements : 18 % ;
- ◆ communes et EPCI : 10 % ;
- ◆ État (y compris prestations Natura 2000 ou réserves naturelles) : 10 % ;
- ◆ appels à projet européens, agences de l'eau, ADEME, ... : 10 % ;
- ◆ recettes propres diverses : 7 %.

Les divers entretiens réalisés par la mission ont montré une prise de conscience assez générale de la nécessité de maîtriser l'évolution tendant à diversifier les activités pour assurer les équilibres budgétaires.

⁴⁰ Ce point est par ailleurs développé supra en § 5.

3.2. Un développement territorial qui n'est pas l'apanage des seuls parcs naturels régionaux

Aux termes de l'article L333-1 du code de l'environnement, « *un parc naturel régional peut être créé sur un territoire dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un caractère particulier* ». Parmi les différents groupements, structures d'aménagement et de développement ou instruments de planification mis en place par l'État durant les dernières décennies pour structurer le territoire selon des logiques de projets, les parcs sont les seuls dont le périmètre est défini par rapport à des considérations objectives de nature patrimoniale (spécificité qui renforce peut-être l'adhésion des populations aux projets portés par les PNR) :

- ◆ les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, métropoles, ...) qui permettent notamment des mutualisations de moyens et de compétences ont souvent vu en milieu rural notamment, leur périmètre répondre à de simples logiques affinitaires et d'aisance des communications, au mieux de bassins de vie ;
- ◆ les Pays créés par la loi du 4 février 1995 couvrent un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale⁴¹ ; l'article 25 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire précise que « *le Pays doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre* » ;
- ◆ les territoires des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) figurant aux articles L5741-1 et suivants du code général des collectivités locales⁴² répondent également à une logique purement administrative, puisqu'ils doivent, comme les Pays, respecter le périmètre entier du ou des EPCI qui les composent ;

Encadré 5 : Les Pôles d'équilibres territoriaux et ruraux (articles L5741-1 à 5741-3 du code général des collectivités territoriales)

Institués par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux sont des territoires de projet ayant vocation à structurer les politiques locales d'aménagement et de développement des territoires sur la base de périmètres coïncidant parfaitement avec ceux du ou des EPCI qui les composent.

Comme les parcs naturels régionaux, les PETR sont portés juridiquement par des syndicats mixtes regroupant les EPCI ainsi que le ou les départements et la ou les régions sur le territoire desquels se trouve le PETR. Une conférence des maires, à rôle consultatif se réunit au moins une fois par an

Un projet de territoire définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du PETR. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduits par les EPCI ou en leur nom et pour leur compte, par le PETR. La mise en œuvre du projet de territoire fait l'objet d'un rapport annuel ; il est révisé lors du renouvellement général des organes délibérants des EPCI qui le composent. Les PETR peuvent se voir déléguer des missions pour la mise en œuvre du projet de

⁴¹ L'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dispose que « *lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays* ». L'article 23 de la même loi précise que « *le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ». Soucieux de lutter contre le « millefeuille territorial », le législateur de 2010 a abrogé la loi relative aux pays tout en permettant aux contrats conclus par les pays antérieurement à cette abrogation d'aller jusqu'à leur terme. La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles permet la transformation des pays en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

⁴² Aux termes de l'article L5741-1 du CGCT, « *le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural* ».

Annexe II

territoire, par les EPCI qui le composent, ainsi que les conseils départementaux et régionaux qui ont participé à l'élaboration du document.

A la date de rédaction du rapport, la France comptait, selon le Commissariat à l'égalité des territoires, 95 PETR.

En outre, les Schémas de cohérence territoriale (SCoT), créés par la loi « solidarités et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000 sont des outils de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable (notamment organisation de l'espace, urbanisme, habitat, mobilité, aménagement commercial, environnement,...). Au 1^{er} janvier 2015⁴³, 448 SCoT étaient approuvés, en cours ou en projet, représentant 25 137 communes (près de 70 %), 50,5 millions d'habitants (77 % de la population française) sur près de 60 % du territoire national.

Prescrite par le code de l'urbanisme, en son article L141-10, la transposition des dispositions pertinentes des chartes au sein des SCoT constitue une innovation juridique de la loi ALUR. Elle fait suite à la mise en place, par la loi Grenelle, du caractère intégrateur du SCoT vis à vis des documents qu'il doit prendre en compte ou avec lesquels il doit être compatible. Cette nouvelle obligation de transposition, sans créer de nouvelles obligations pour les SCoT, déjà soumis à comptabilité vis à vis de la charte, renforce le caractère spécifique des relations entre PNR et SCoT.

À titre d'exemple, les PNR du Livradois-Forez, et des Volcans d'Auvergne d'une part, et le Pays du Grand Clermont d'autre part, ont travaillé sur la prise en compte de la qualité de leurs paysages périurbains et ruraux. À partir de l'élaboration de cartes et d'un état des lieux partagé sur les enjeux paysagers à l'échelle du Grand Clermont, le SCoT et les 2 chartes ont abouti à une harmonisation complète des contenus des orientations, et réalisé des mesures en matière de maîtrise de l'urbanisation et de préservation des structures garantes de la qualité des paysages⁴⁴.

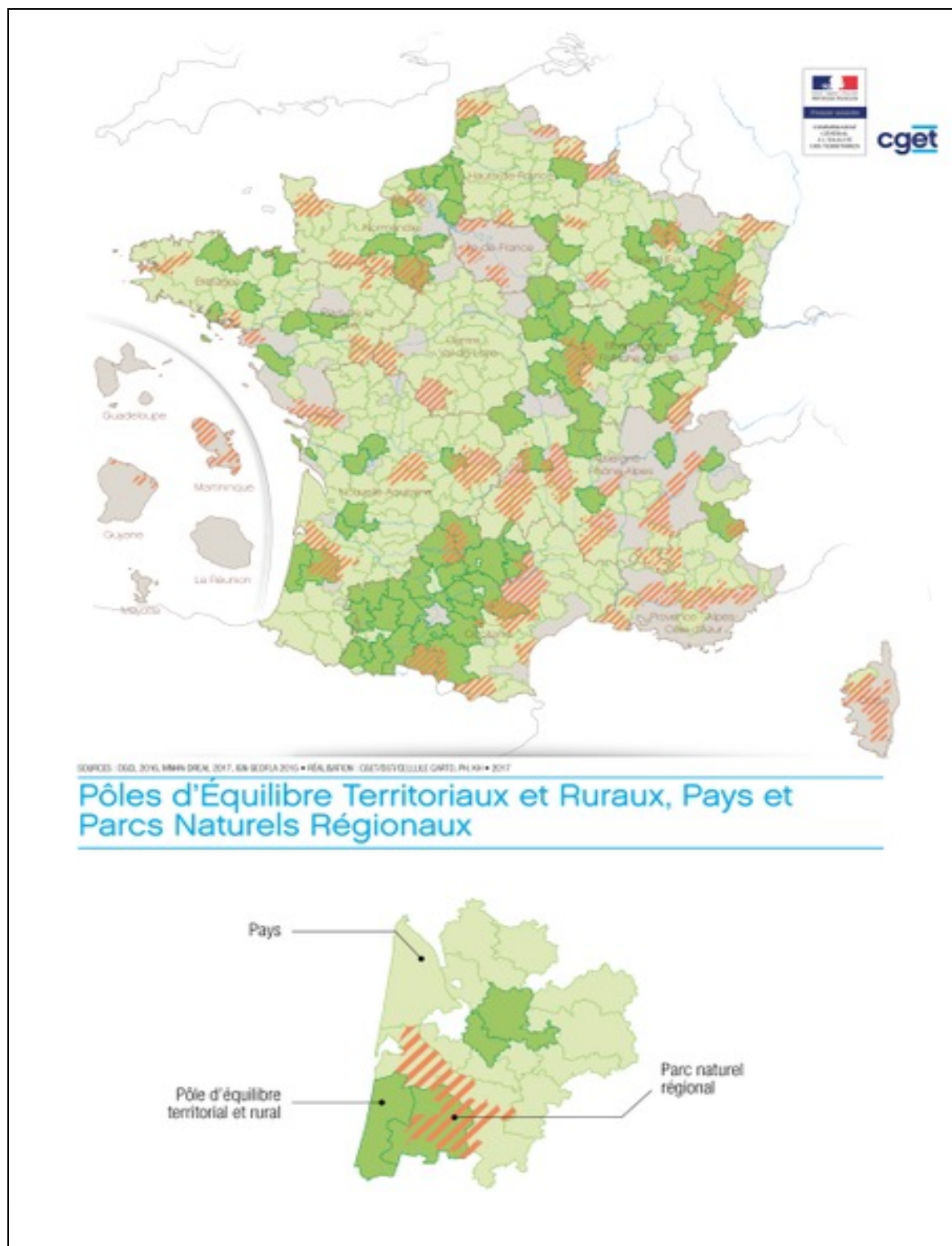
Ces différences de logiques territoriales sur des organisations qui s'intéressent pour tout ou partie aux mêmes problématiques que les PNR conduit inévitablement à des chevauchements, voire à des conflits de compétences dans les zones partagées. La carte ci-après, produite par le commissariat général à l'égalité des territoires en est l'illustration s'agissant des seuls Pays et PETR.

⁴³ Source site internet du ministère de la cohésion des territoires ; présentation générale des SCOT (mise à jour du 22 février 2017).

⁴⁴ Scot et transpositions pertinentes des chartes de parcs, note de positionnement, fédération des SCOT-FFPNR, janvier 2017.

Annexe II

Carte n°1 : Zones de chevauchement des PNR, des Pays et des PETR



Source : CGET, 2017

Annexe II

Selon l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP)⁴⁵, les articulations entre les Pays et PETR d'une part, les PNR d'autre part sont très fortes : en effet, 31 % des Pays et PETR sont au moins en partie ou totalement couverts par le périmètre d'un PNR et 80 % des PNR sont concernés en partie ou totalement par un Pays ou un PETR.

Tableau 3 : Compétences comparées des structures de planification et d'aménagement du territoire potentiellement concurrentes sur les mêmes espaces

PNR (art. L333-1 du code de l'environnement)	EPCI (art. L5214-16 du CGCT)	Pays	PETR (art. L5741-2 du CGCT)
Aménagement du territoire Développement économique et social Protection et gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager Accueil, éducation, information Expérimentation innovation Autres compétences : toutes compétences déléguées au syndicat mixte par un établissement public ou une collectivité territoriale	Aménagement de l'espace, urbanisme Développement économique Promotion du tourisme Aires d'accueil des gens du voyage Collecte et traitement des déchets ménagers (GEMAPI - gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations en 2018, eau et assainissement en 2020) Autres compétences : 3 compétences optionnelles parmi : environnement, logement et cadre de vie, politique de la ville, voirie, équipements culturels et sportifs d'intérêt, action sociale d'intérêt communautaire, maisons de service public	Pas de définition légale des compétences mais l'article 25 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires dispose que la charte du Pays est « adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique ».	Aménagement de l'espace, Développement économique, écologique, culturel et social, Promotion de la transition écologique Autres compétences : toutes missions et compétences déléguées par les EPCI qui les composent, Région(s) et département(s) pour la mise en œuvre du projet de territoire

Source : Mission.

Le chevauchement de territoires ne pose véritablement de problème que lorsque les structures concernées exercent des missions comparables ou ont les mêmes compétences. Or, le tableau ci-dessus met en évidence des identités de compétences susceptibles de générer de réelles concurrence, notamment en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, sur des espaces de recoupement. Au-delà de ces compétences obligatoires prévues par la loi, l'ANPP a constaté que les Pays et les PETR s'investissaient aisément dans des domaines liés aux questions environnementales sans que la loi ne le leur impose : 75 Pays étaient ainsi engagés en 2016 dans la démarche « plan climat-énergie territorial et sur les 516 lauréats de l'appel à projet « territoires à énergie positive pour la croissance verte » lancé fin 2014, 100 étaient des Pays ou des PETR, et 40 des 51 PNR ont répondu à cet appel à projet.

⁴⁵ Site ANPP « Panorama des pôles territoriaux et des pays 2016 ».

La concurrence se situe également au niveau de la capacité à mobiliser des financements :

- ♦ l'article L5741-4 du CGCT prévoit que *« le PETR peut constituer le cadre de contractualisations infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires »*. À ce titre, l'État a mis en place en 2016 (circulaire du 23 juin 2016) les contrats de ruralité dont les PETR et les EPCI peuvent seuls être bénéficiaires, les PNR en étant exclus. Sorte de « mini contrat de plan », le contrat de ruralité, qui engage les signataires pour 6 ans, coordonne les moyens financiers et prévoit l'ensemble des actions et projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou encore de cohésion sociale. En 2016, 216 M€ du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL)⁴⁶ sont dédiés aux contrats de ruralité. Les projets inscrits dans ces contrats pourront également s'appuyer sur les crédits de droit commun (volets territoriaux des CPER, dotation d'équipement des territoires ruraux,...)⁴⁷ ;
- ♦ nombre de financements s'inscrivent dans le cadre de programmes spécifiques ou d'appels à projets (européens, nationaux, régionaux, départementaux,...) auxquels il est impossible de répondre sans une ingénierie de projet performante :
 - programme européen Life+ (nature et biodiversité dans le domaine environnemental) ;
 - programme européen leader (développement rural) ;
 - programme national TEPCV (territoires à énergie positive pour la croissance verte) ;
 - appels à projets en matière de transports, ...

Si les PNR apparaissent plutôt mieux armés que les PETR du fait de leur taille, pour répondre à un certain nombre d'appels à projets, l'augmentation progressive de la taille des intercommunalités et des territoires de projet (Pays, PETR) leur donne une capacité accrue de disposer de l'ingénierie nécessaire : selon l'ANPP (étude précitée), 80 % des porteurs de projets Leader 2007 – 2013 étaient des Pays ; pour la période de 2014 – 2020, 90 % sont des Pays ou des PETR.

Les questions de cohérence, et de compatibilité des politiques mises en œuvre sur ces territoires partagés ainsi que d'éventuelles concurrence des acteurs sont réglées par les textes et par la pratique ou des conventions, comme a pu le constater la mission lors de ses déplacements dans différents parcs naturels régionaux.

Dès 1999, le législateur a pris en compte les problématiques de chevauchement territorial en limitant les possibilités de superpositions et en instituant une hiérarchie entre les différents documents d'objectifs :

- ♦ Aux termes de l'article 25 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, *« il ne peut être reconnu de Pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional. Si le territoire du Pays recouvre une partie du périmètre d'un parc naturel régional ou si le territoire d'un parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un Pays et qu'il ne peut être procédé à l'harmonisation de périmètres, la reconnaissance de la dernière entité constituée nécessite la définition préalable, par convention passée entre les parties concernées, des missions respectives confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du Pays sur les parties communes. La charte du Pays et les actions qui en procèdent doivent être, sur les parties communes, compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional »*.

⁴⁶ Source commissariat général à l'égalité des territoires.

⁴⁷ L'annonce a été faite par le gouvernement le 27 septembre 2016, devant le Comité des finances locales (CFL), que 216 millions d'euros financeront les contrats de ruralité, dans le cadre du Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) dont le montant est porté à 1,2 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017.

- ◆ S'agissant des PETR, l'article L5741-2 du CGCT dispose que « *lorsque le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural recouvre celui d'un parc naturel régional, le projet de territoire doit être compatible avec la charte du parc. Une convention conclue entre le pôle et le syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion d'un parc naturel régional détermine les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun* ».

Enfin, plus globalement, l'État et les collectivités sont engagés par la charte qu'ils ont approuvée. L'article L333-1 du code de l'environnement dispose en effet que « *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.* » .

Cette obligation est rappelée de façon constante par le juge administratif qui considère « *que la charte d'un parc naturel régional est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics dans un souci de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public sur le territoire du parc et à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis ; qu'il appartient, dès lors, à l'État et aux différentes collectivités territoriales concernées de prendre les mesures et de mener les actions propres à assurer la réalisation des objectifs de la charte et de mettre en œuvre les compétences qu'ils tiennent des différentes législations, dès lors qu'elles leur confèrent un pouvoir d'appréciation, de façon cohérente avec les objectifs ainsi définis*⁴⁸ ».

En pratique, tous les Parcs rencontrés par la mission ont indiqué que la question de la concurrence sur des territoires de chevauchement pouvait se poser, de façon plus au moins aigue⁴⁹. Elle est généralement réglée de différentes manières :

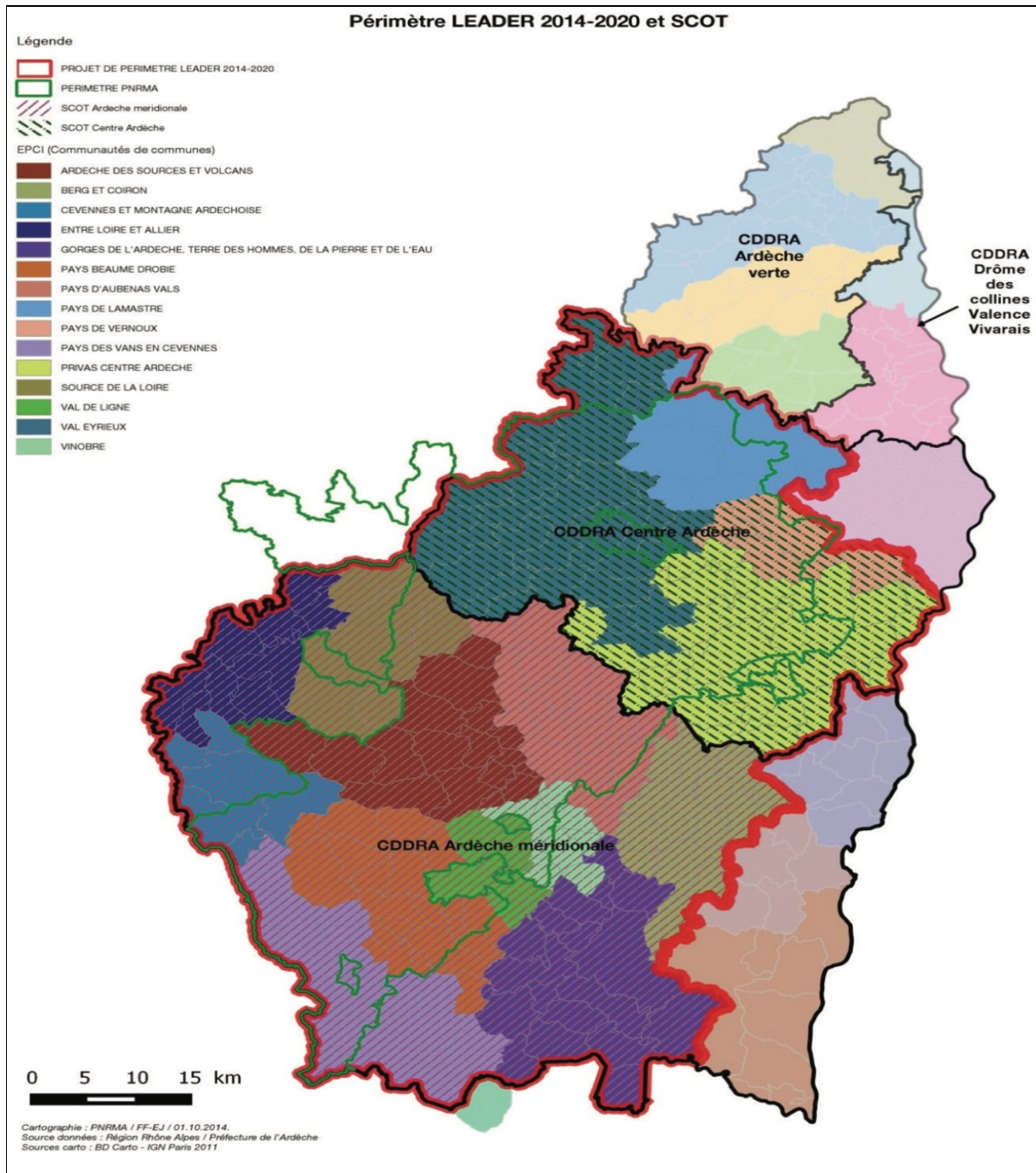
- ◆ Convention de mission : exerçant la compétence au nom de la structure (EPCI, Pays ou PETR) avec laquelle il y a chevauchement partiel, le PNR prend celle-ci sur la totalité du périmètre concerné, y compris les communes hors du Parc. Ainsi, dans le cadre d'une convention signée avec 7 communautés de communes pour la période 2017 – 2019, le syndicat de coopération pour le parc naturel régional des Vosges du nord (SYCOPARC) pilote une politique mutualisée en faveur du patrimoine bâti traditionnel pour les communes situées hors du périmètre du parc (mise en place d'une mission technique de conseil en architecture, inventaire du patrimoine bâti traditionnel, pédagogie, animation de réseaux, ...). Autre exemple, le pilotage par le parc naturel régional du Lubéron du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du bassin du Cavallon-Coulon. Si les Parcs peuvent être conduites à exercer des compétences pour le compte d'EPCI, PETR ou Pays, la mission n'a pas identifié de situation inverse où un PETR assumerait les responsabilités d'un Parc.
- ◆ Pilotage sous une bannière commune : le PNR des Monts d'Ardèche, le Pays de l'Ardèche méridionale et le Syndicat mixte Eyrieux-Ouvèze-Vernoux, se sont associés pour présenter une candidature commune à l'appel à manifestation lancé le 1^{er} janvier 2014 par la Région Rhône Alpes pour sélectionner les futurs territoires Leader. La candidature du Groupe d'action locale ainsi constitué, dénommé Ardèche3 a été validée en février 2015. Le territoire concerné par ce programme leader 2014 – 2020 couvre un PNR et deux SCOT portés par les deux syndicats mixtes.

⁴⁸ CE, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 20 décembre 2013, n°363667.

⁴⁹ Dans un article du 2 janvier 2008 intitulé « *le parc des boucles de la Seine normande peine à survivre* », le quotidien « Les Echos » relève que « *le parc (...) est en crise. (...)Ce parc doit aujourd'hui compter avec les communautés de communes et les pays qui captent de plus en plus les subventions* ». Selon l'auteur de l'article, un audit mentionne que « *le parc est fortement concurrencé sur le développement économique durable, le paysage et l'urbanisme, le tourisme* ».

Annexe II

Carte n°2 : PNR, EPCI, Pays et périmètre Leader en Ardèche



Source : PNR des Monts d'Ardèche

- ◆ Concertation entre les acteurs : prévue par l'article L5741-2 du CGCT précité, aux termes duquel lorsque le périmètre d'un PETR recouvre celui d'un PNR, « *une convention conclue entre le pôle et le syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du PNR détermine les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun* ». En application de cette disposition, le PNR des Monts d'Ardèche a engagé une politique de coopération avec l'ensemble des EPCI intégrés en totalité ou partiellement au parc, prenant la forme de conventions de coopération permettant de coordonner les actions conduites dans les domaines de compétence communs (cf. **Encadré 6**).

La mission considère qu'un tel dispositif de concertation devrait être également prévu hors PETR, lorsqu'il y a chevauchement entre un PNR et un Pays ou un EPCI.

Encadré 6 : Plans de coopération du PNR des Monts d'Ardèche

Le parc naturel régional des Monts d'Ardèche expérimente depuis 2010 un outil permettant de mieux connaître et mieux travailler avec les communautés de communes : les plans de coopération. Véritable feuille de route sur une période de trois ans, le « plan de coopération » définit plusieurs actions de coopération sur lesquelles chacun des partenaires s'engage. Le plan de coopération est conçu comme un outil sur mesure, conçu au cas par cas, en fonction des projets et des moyens humains et financiers mobilisables. Il fixe des objectifs stratégiques et opérationnels, les responsabilités de chacun des partenaires, un calendrier et des indicateurs de réalisation.

Le Parc propose 9 thèmes en lien avec les engagements de la charte :

- . plan de circulation des motorisés
- . urbanisme et paysages
- . culture et patrimoine
- . énergie et changement climatique
- . filières économiques locales
- . reconquête de la châtaigneraie traditionnelle
- . éducation au territoire
- . biodiversité
- . services

De 2010 à 2013, 5 plans de coopération ont été validés et mis en œuvre avec les communautés de communes volontaires, représentant 46 communes du Parc. Chaque plan de coopération est piloté par un groupe de travail comprenant deux membres de l'exécutif de l'EPCI, un délégué communautaire du Parc, le directeur de l'EPCI et un agent référent, un à deux membres de l'exécutif du parc non élus du territoire de l'EPCI, deux agents du Parc.

De cette phase expérimentale, le Parc et les communautés de communes ont tiré un bilan positif⁵⁰, et lors du renouvellement de la charte pour la période 2013 – 2025, il a été décidé de généraliser le dispositif à toutes les communautés de communes et d'agglomération.

En 2015, 10 plans de coopération ont été validés représentant 133 actions de coopération dans tous les domaines d'intervention du Parc.

3.3. Une combinaison PNR/PETR qui a du sens pour autant que les exigences qualitatives des PNR demeurent fortes

La France compte actuellement :

- ◆ 1266 EPCI à fiscalité propre⁵¹ couvrant la totalité territoire national, soit une taille moyenne de 50 853 ha par EPCI ;
- ◆ 51 parcs naturels régionaux couvrant 8 596 910 ha, soit une taille moyenne de 168 566 ha par Parc (soit en moyenne un Parc pour 3 EPCI) ; le plus petit Parc est celui de Brière avec 49 000 ha, le plus grand est celui de Guyane (627 100 ha)⁵² ; si l'on retire de ce calcul les deux extrêmes (Brière et Guyane), la superficie moyenne d'un PNR est de 161 649 ha ;

⁵⁰ Dans le rapport d'activité 2013, le PNR des Monts d'Ardèche relève que « grâce au sur-mesure et à la réflexion stratégique qu'ils apportent, les plans se traduisent par des actions adaptées aux réalités territoriales. De l'aménagement de l'espace (SIAGE, habitat, urbanisme, et architecture) eu développement économique (agriculture, locaux d'activité, tourisme) en passant par la culture et le patrimoine, chacun contribue à la mise en œuvre opérationnelle de la charte du Parc ».

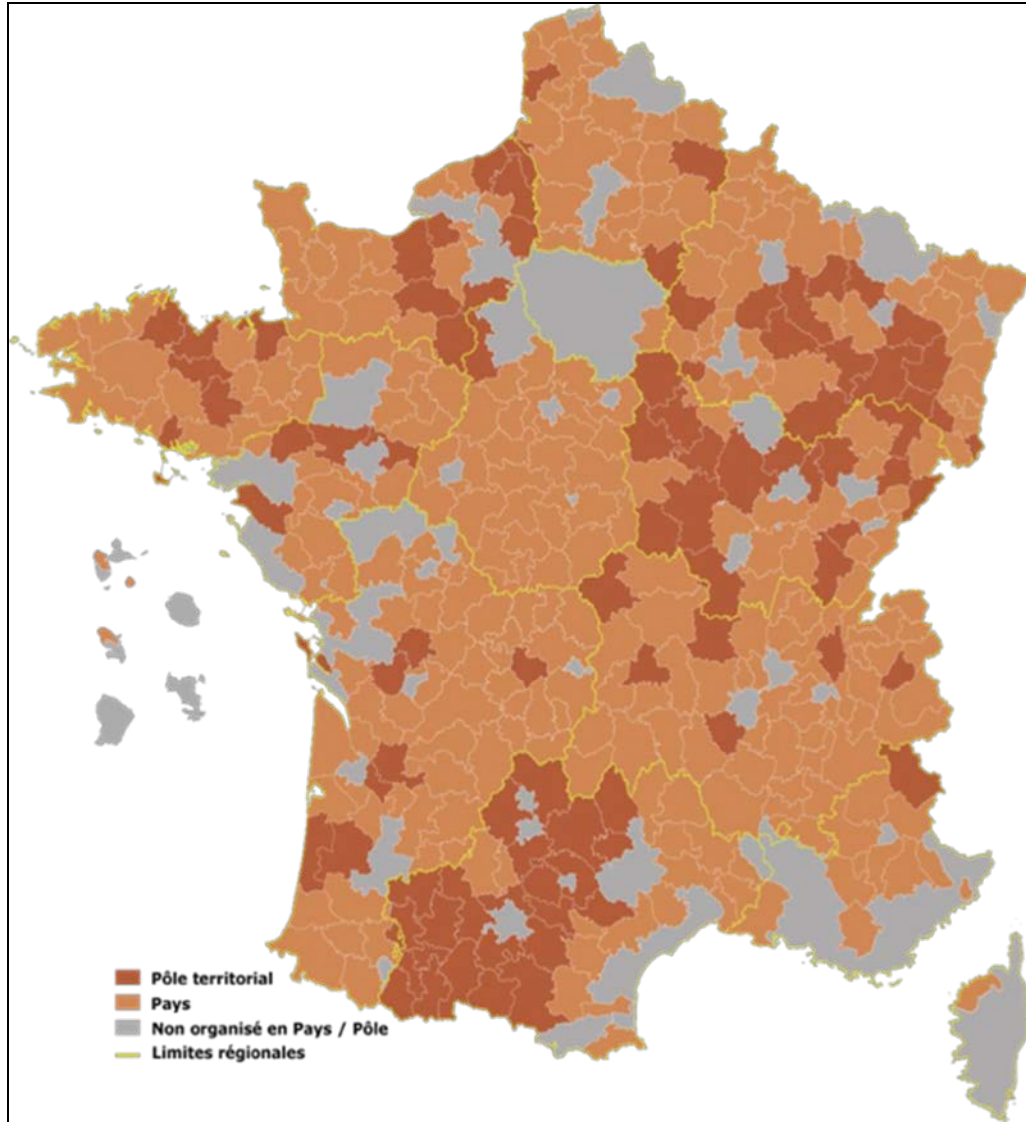
⁵¹ Direction générale des collectivités locales ; données janvier 2017.

⁵² Source fédération nationale des parcs naturels régionaux ; données janvier 2017.

Annexe II

- ♦ 365 territoires de projets (Pays, Pôles d'équilibres territoriaux et ruraux)⁵³ d'une superficie moyenne de 125 000 ha chacun, soit une dimension moyenne de chacun de ces territoires, plus restreinte mais néanmoins relativement comparable à celle d'un PNR.

Carte n°3 : Territoires de projet, hors PNR



Source : ANPP

Aujourd'hui, deux types de territoires de projet coexistent, se chevauchent parfois, sur le territoire national, les PETR (et Pays) et les PNR. Leur organisation, sans être identique, présente un certain nombre de similitudes :

- ♦ une création par voie réglementaire après décision des collectivités concernées ;
- ♦ un diagnostic et un plan d'action territoriaux validés par les collectivités membres (projet de territoire, charte) ;
- ♦ des structures support proches (syndicat mixte) ;
- ♦ un projet inscrit dans un terme précis (6 ans pour le projet de territoire, 15 ans pour la charte).

⁵³ Source ANPP, données 1^{er} janvier 2016.

Malgré tout, le parc présente des particularités qui en font un territoire de projet à part :

- ◆ la qualité patrimoniale du territoire concerné et sa spécificité – indépendantes des frontières administratives - dont les caractéristiques sont des éléments déterminants dans la définition du périmètre d'adhésion ;
- ◆ une forte adhésion des élus et de la population au projet ;
- ◆ la durée des engagements (15 ans) déconnectée des aléas des échéances électorales et d'éventuels changements de majorités ;
- ◆ une procédure de validation approfondie qui constitue notamment un gage d'adhésion des populations.

A ces caractéristiques vient s'ajouter un rôle reconnu par la loi de « *territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux* ».

Ce rôle pilote des PNR n'a de sens que si leur niveau d'exigence qualitative est maintenu, ce qui passe par :

- ◆ le maintien d'un haut niveau d'exigence tant au niveau des labellisations qu'au niveau des renouvellements de chartes. La mission s'étonne que depuis 1967 et la création des PNR, un seul parc ait été déclassé (le parc naturel régional du marais poitevin en 1996), son label de PNR lui ayant d'ailleurs été redonné en 2014 ; de la même façon, le parc des Baronnies provençales a été créé en décembre 2014 alors que la condition d'adhésion du territoire n'était pas vraiment remplie si l'on considère que 44 des 130 communes du périmètre d'adhésion ont finalement refusé d'être intégrées au parc, générant aujourd'hui un territoire particulièrement discontinu ;
- ◆ la sélection très rigoureuse des PNR pour éviter la multiplication de projets fondés uniquement sur l'espoir d'obtenir un label dont les responsables de parcs s'accordent à dire qu'il est particulièrement porteur sur le plan économique mais également en terme de valorisation du patrimoine immobilier. Les entretiens que la mission a pu avoir à la région Auvergne-Rhône-Alpes, ont mis en évidence que le refus récent de l'exécutif régional de voir créer deux nouveaux Parcs dans le Haut Allier et les Dombes était fondé sur l'absence de réelle adhésion des élus du territoire. En sens inverse, dans le cadre d'un protocole signé avec le ministère de l'Écologie le 5 octobre 2007, les chartes de PNR peuvent être reconnues comme Agendas 21 locaux⁵⁴ (en 2011, 18 PNR étaient reconnus, et un engagé dans la démarche) – ce qui constitue un gage de qualité.

Les territoires non couverts par les PNR, qui doivent demeurer largement majoritaires, ont - selon le commissariat général à l'égalité des territoires - vocation à être couverts par des PETR.

⁵⁴ La démarche Agenda 21 d'élaboration d'un projet de territoire répondant aux principes du développement durable s'appuie désormais sur des fondements législatifs. À la loi Voynet votée en 1999, il convient d'ajouter la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (1999) et la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU, 2000) ainsi que la loi d'orientation agricole (LOA, 1999) et la loi relative à la démocratie de proximité (2002). Chacune de ces lois propose à collectivités locales maîtresses d'ouvrage des outils qui favorisent, au niveau local, une politique de développement durable dans le sens des orientations de Rio de 1992.

4. Les Actions

4.1. Description des actions

4.1.1. Diversité des actions

Les actions des PNR couvrent un champ très large des politiques publiques : patrimoine, paysages, espaces naturels sensibles, biodiversité, tourisme, économie, agriculture, forêt, rural, énergie, habitat, urbanisme, éducation, culture...

Ces très nombreuses actions, difficiles à dénombrer, répondent prioritairement aux objectifs fixés par les chartes issues des territoires de proximité, aux politiques du (des) département(s) et de la (des) région(s). Elles contribuent également à des axes nationaux et internationaux.

Au cœur de métier des PNR issu de leurs missions fixé par la loi, allant de l'initiation à l'environnement à la valorisation du patrimoine, s'ajoutent des actions menées dans des champs nouveaux tels que la médiation culturelle, l'accompagnement de démarches participatives en urbanisme rural, le soutien aux énergies renouvelables, ...

Les domaines d'intervention, mis en évidence par le questionnaire envoyé aux parcs et par les données de la FPNRF, peuvent être classés en quatre grandes thématiques pour l'année 2015 :

Tableau 4 : Présentation d'actions par catégories

Domaine	Liste indicative des activités concernées	Réponses des 36 PNR au questionnaire pour 2015 (en %)	Données FPNRF 2015 (en %)
Développement, économie, services	Tourisme, sports de nature, circuits courts, produits locaux, marque, filières (bois, matériaux traditionnels, éco matériaux,...), énergie, commerce, artisanat, services, éco mobilité (vélo, véhicules électriques, covoiturage, ...), opérations entreprises...	28	26
Information, sensibilisation, éducation, culture, communication	Éducation habitants et scolaires, patrimoine et actions culturelles, communication (journal, événements), muséographie, centre de documentation, sensibilisation et opérations habitants, opérations éco citoyennes, ...	21	25
Nature, biodiversité	Trame verte et bleue, inventaires, mesures agroenvironnementales, eaux et milieux aquatiques, Natura 2000, forêt (milieu), conservation variétés locales, réserves, gardes,...	27	31
Urbanisme, paysage, aménagement du territoire	Documents d'urbanisme, avis, opérations patrimoine bâti, aide à maîtrise d'ouvrage, architecture et paysage, publicité, signalétique, planification territoriale ...	22	17

Source : Questionnaire adressé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission. 36 réponses sur 51 parcs interrogés, données fournies par la FPNRF, 2017.

4.1.1.1. Pour chaque grand domaine sont exposé infra des exemples d'actions concrètes menées par les PNR issus des questionnaires et des données des sites Internet des parcs.

- ◆ Développement, économie, services :
 - le guichet unique d'accompagnement des porteurs de projet économique a été mis en place par le PNR des Pyrénées Catalanes à la demande des élus locaux, pour aider à l'installation de nouveaux projets « atypiques » (ne relevant pas de l'accompagnement classique des chambres consulaires) : formation, conseils de l'idée au projet ;
 - le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin contribue au développement de la filière bois énergie, notamment avec plan de gestion du bocage ; l'aménagement d'une plateforme de stockage, des conseils pour l'installation de chaudières bois ;
 - le Parc des Monts d'Ardèche a accompagné jusqu'en 2013/2014 et rendu visible un réseau d'artisans d'art. Aujourd'hui, ces professionnels sont organisés à travers 2 associations : Trajectoire et l'Agence pour le développement des métiers d'art. Dans la continuité des travaux initiés par le Parc, une route des métiers d'art a été établie et est valorisée avec la Chambre des Métiers. Après cet accompagnement technique et financier pour permettre l'émergence du réseau, des liens et des partenariats ponctuels sont toujours actifs avec le Parc ;
 - accompagnement des producteurs par le PNR Normandie Maine pour la création de l'AOP Poiré Domfront et à l'émergence de nouveaux signes officiels de qualité (IGP lait et STG viande) ;
 - action du PNR du Verdon en accompagnement des communes et des acteurs économiques dans les économies d'énergies, sensibilisation au changement climatique, accompagnement/encadrement des projets de production d'énergies renouvelables (photovoltaïque, éolien...) ;
 - le PNR des Pyrénées Ariégeoises a permis de développer l'utilisation du bois dans la maîtrise d'ouvrage publique, en lien avec la politique forestière ;
 - le PNR du Morbihan conseille les porteurs de projet dans le domaine de l'ESS, l'économie circulaire et également les professionnels de la mer (pêche et conchyliculture). Le Parc a déployé la marque collective « Valeur Parc naturel régional » à destination des hébergeurs et des accompagnateurs de visites. Au-delà de la promotion, cette marque permet une professionnalisation et une mise en réseau des acteurs du tourisme.

- ◆ Information, sensibilisation, éducation, culture, communication : les PNR contribuent à la démocratie participative, grâce aux actions menées pour la connaissance partagée du territoire, pour l'accompagnement de projets individuels et collectifs. En résulte une très bonne perception de la population :
 - le Parc naturel régional Normandie-Maine a été porteur durant plus de 30 ans des activités de pleine nature grâce à des base de pleine nature qu'il gérât en direct (accueil de groupe, d'enfants, découverte d'activités telles que le kayak, l'escalade, le tir à l'arc, la randonnée, le vélo et activités de découverte de l'environnement). Cette mission emblématique a progressivement été portée par d'autres acteurs ce qui a conduit le Parc à se retirer de ce secteur d'intervention au début des années 2000. 3000 élèves/an sont sensibilisés par le PNR Normandie-Maine pour 250 établissements scolaires sur le territoire ;
 - le Syndicat mixte du PNR du Vercors est propriétaire du mémorial de la résistance et du musée de la préhistoire sur la commune de Vassieux en Vercors, et participe à l'équilibre de leurs budgets sur ses fonds propres ;

Annexe II

- la ligne de partage des eaux sépare le bassin méditerranéen du bassin atlantique. Cette ligne qui traverse les Monts d'Ardèche et son PNR a naturellement inspiré Le Partage des eaux, un projet de parcours artistique à « ciel ouvert ». Des premières œuvres de l'humanité abritées par la Grotte Chauvet à la création contemporaine invitée par le Partage des eaux, le dialogue est ouvert sur le territoire ardéchois, source d'inspiration et de création. Sur la ligne de partage des eaux dont le tracé sera révélé par le paysagiste Gilles Clément, cinq sites géologiques et patrimoniaux remarquables ont été choisis. La Chartreuse de Bonnefoy, le Mont Gerbier de Jonc, l'Abbaye de Mazant, la Tour de Borne et Notre-Dame des Neiges accueilleront des œuvres d'art contemporain créées à leur mesure par des artistes de renommée internationale : Le GR7 et la Grande traversée VTT qui suivent ou croisent le parcours seront équipés de mobilier créé en collaboration avec le designer Eric Benqué à partir des ressources naturelles et des savoir-faire locaux. Des « Échappées » seront également proposées en lien avec les lieux culturels et touristiques partenaires. Tout au long du projet, les habitants seront associés aux artistes.
- ◆ Nature, biodiversité : les 36 PNR ayant répondu à l'enquête animent 50 sites Natura 2000 pour 162 412 ha, gèrent 31 ENS pour 28 457 habitants, 4 réserves naturelles nationales représentant 17 668 ha, 7 Réserves naturelles régionales pour 995 Habitants :
 - le PNR du Vercors anime 9 sites Natura 2000 représentant 33 016 hectares, soit 16 % du territoire du Parc avec 45 communes concernées, 41 espèces animales communautaires, dont 2 prioritaires, et 2 espèces végétales communautaires ;
 - le PNR de Camargue assure la gestion directe de plus de 8 000 ha de milieux naturels appartenant au Conservatoire du Littoral ;
 - cogestion par le PNR des Bauges, avec l'ONF et l'ONFCS de la Réserve Nationale de Chasse et de Faune Sauvage des Bauges (accueil du public, pastoralisme).
- ◆ Gestion de l'eau :
 - le syndicat mixte du PNR du Pilat n'intervient pas directement sur cette thématique, cependant il l'intègre de manière transversale, par exemple dans le cadre de son action en faveur de la biodiversité et de la trame bleue, dans le cadre de ses actions en lien avec les autres partenaires, tels que les collectivités locales, au travers de son appui à l'élaboration des documents d'urbanisme, dans le cadre de ses actions en lien des acteurs économiques, tels que les exploitations ;
 - actions de restauration des continuités écologiques en lien avec la loi cadre sur l'eau par le PNR du Verdon ;
 - le PNR des Grands Causses a animé un SPANC et un PAPI (programme d'actions de prévention des inondations).
- ◆ Urbanisme, paysage, aménagement du territoire :
 - l'assistance technique de l'agglomération de Saumur sur la zone industrielle de Méron (Montreuil Bellay) est assuré par le PNR Loire Anjou Touraine ;
 - le PNR du Perche exerce l'animation de la Trame Verte et Bleue, initialement non identifiée comme telle dans la Charte ;
 - une mission signalétique et publicité a été créée en 2015 par le PNR de Lorraine pour accompagner les communes, les EPCI et les acteurs économiques dans la mise en application de la nouvelle réglementation sur la publicité extérieure ;

Annexe II

- le PNR des Monts d'Ardèche porte le programme LEADER Ardèche 3 qui couvre son territoire ainsi que les 2 territoires de SCOT. Cette gestion d'un programme de près de 6 M€ sur la période ne génère pas de « recettes » directes au Parc mais permet de déployer un outil au service du développement du territoire et de la stratégie LEADER, adoptée par le Groupe d'action local (composé de 143 membres publics et privés). De nombreuses actions sont par ailleurs mises en œuvre sur le volet inter-territorial : études portées en inter SCOT, plans de coopération liant le PNR des Monts d'Ardèche et un EPCI, organisation d'un temps d'échange thématique lors d'une conférence annuelle des EPCI, ... Des missions de prospectives et/ ou de recherche sont également portées ou développées par le Parc pour l'ensemble du territoire ;
- impulsion et accompagnement de trois PLUI en milieu rural, appui à la finalisation des programmes d'actions des Agendas 21 dans deux Communautés de communes rurales ont été menées par le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin ;
- mise en œuvre de la stratégie éviter-réduire-compenser (ERC) par l'animation d'un réseau d'acteurs, accompagnement des actions de compensation le cas échéant par le PNR Boucles de la Seine Normande.

4.1.1.2. Les actions des PNR contribuent à l'innovation et au transfert de bonnes pratiques sur le territoire national, européen et à l'international.

Le paragraphe suivant expose des exemples d'actions mises en œuvre par des PNR qui contribuent à des programmes de recherche et initient des procédures nouvelles et des méthodes d'action qui peuvent être reprises sur tout autre territoire.

Aux anciens cœurs de métier des PNR, allant de l'initiation à l'environnement à la valorisation du patrimoine, s'adjoignent des actions menées dans des champs nouveaux tels que la médiation culturelle, l'accompagnement de démarches participatives en urbanisme rural, le soutien aux énergies renouvelables.

- ◆ Parc de la Narbonnaise et médiation sur le sujet de la gestion de l'eau : le PNR est intervenu entre collectivités territoriales (communes, agglomération de Narbonne), les professionnels (pêcheurs, agriculteurs irrigants), les ménages (consommation moyenne de 184 litres d'eau/jour contre 150 pour la moyenne nationale) pour préciser les usages actuels et futurs de l'eau, les potentiels d'économie et d'optimisation des usages locaux de l'eau à court, moyen et long terme.
- ◆ Territoires à énergie positive pour la croissance verte ; quelques exemples :
 - 40 parcs ont été lauréats de l'appel à initiatives « 200 territoires à énergie positive pour la croissance verte », dont l'objectif est d'aider les territoires dans leur démarche au service du nouveau modèle énergétique écologique français ;
 - le PNR du massif des Bauges, en lien avec Chambéry métropole, et l'agglomération d'Annecy, a engagé le programme « Baugez-vous » visant la modification des habitudes de déplacement et lutte contre « l'autosolisme » par la promotion du covoiturage,...

Annexe II

- le Parc du Gâtinais français a signé deux conventions avec le ministère de l'écologie permettant de financer des actions relatives à la rénovation énergétique de bâtiments en matériaux bio sourcés (filière chanvre), la rénovation de l'éclairage public, l'installation de chaudières bois et réseaux de chaleur, l'accompagnement de la mobilité électrique ; l'objectif commun de ces projets est la lutte contre le changement climatique. Le PNR a travaillé pour le montage technique et financier avec 18 collectivités qui avaient proposé des projets, mobilisant au total 2 millions d'euros au profit des communes et EPCI. Il assure ainsi une mission de montage de projets ;
- portée initialement par une association de citoyens et le Parc Naturel Régional du Pilat, la maison de la mobilité MOPI développe des actions en faveur de la mobilité du quotidien à destination des populations locales. De nombreuses actions innovantes ont été mises en œuvre, en réponse à la demande des habitants d'améliorer les déplacements et la mobilité des résidents : site de co-voiturage, lignes de pedibus, service d'auto-partage, soutien aux communes dans leur projet d'aménagement, etc. Le co-portage du projet était, dès l'origine, particulièrement intéressant, car il permettait un mode de gestion et une gouvernance innovants⁵⁵. Une mutualisation a été effectuée avec l'Agence Locale de l'Énergie et du Climat de la Loire, en partenariat avec Saint Étienne Métropole dans le cadre de la démarche territoire à énergie positive.
- ♦ Dynamisme agricole :
 - lancé en mai 2013, le programme de reconquête de la châtaigneraie, conduit en partenariat par le PNR des monts d'Ardèche, avec la chambre d'agriculture, le Centre régional de propriété forestière, ambitionne, d'ici 2025 de réhabiliter 2 000 ha de vergers de châtaigniers et de valoriser 6 000 Ha de châtaigneraies bois. La plus-value apportée par la marque parc permet en outre de mieux valoriser les produits issus de la châtaigne, maintenant classé en AOP pour les 4 industries spécialisées ardéchoises et les producteurs locaux ;
 - conduite à titre expérimental par le PNR du Pilat pour le Conseil général de la Loire, la délimitation des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains PAEN de la vallée du Giers pilatoise délimite 3 115 ha préservés et mis en valeur par l'activité agricole. Les objectifs associés à la création de ce périmètre de protection sont multiples et constituent la base du programme d'actions associé au périmètre de protection : créer les conditions favorables au maintien d'une agriculture périurbaine viable et pérenne, Dynamiser l'économie agricole en lien avec le territoire, préserver le foncier bâti et non bâti et favoriser son accès, Favoriser l'installation et la transmission, améliorer la cohabitation agriculteurs, résidents et promeneurs, protéger la ressource en eau, lutter contre l'érosion et favoriser la biodiversité, améliorer la fonctionnalité des corridors écologiques, et enfin préserver le cadre de vie et les paysages⁵⁶.
- ♦ Agriculture et utilisation par les PNR de cinq générations de programmes LEADER : c'est l'un des meilleurs révélateurs de la capacité des PNR à transformer sur le terrain les modes productifs, les réseaux de valorisation, de commercialisation et de diversification des territoires :

⁵⁵ « Innovation et territoires de faible densité », CGET.

⁵⁶ La Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux confère aux départements une nouvelle compétence : la protection et l'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains. La mobilisation de cette compétence passe par la mise en œuvre d'un nouvel instrument du Code de l'urbanisme (art L113-15 et art R 113-19 et suivants) : les « périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains », dits PAEN.

Annexe II

- le PNR du Perche a permis le développement d'une filière intégrée de la culture de blés jusqu'à la production du pain dès 2005. Décloisonner les métiers et faire travailler ensemble des agriculteurs, des meuniers et des boulangers pour valoriser une production agricole, leur savoir-faire et leur territoire a été le pari réussi du moulin de la Peltrie, accompagné par le PNR et la chambre d'agriculture. Le label « parc » a été obtenu pour la baguette de pain du Perche dans cette dynamique.
- ◆ Focus sur le concours prairies fleuries et concours général agricole : initié en 2010 par plusieurs PNR dont les Bauges et le Haut Jura, et des chambres d'agriculture, il consiste à identifier et à valoriser des prairies naturelles au sens de la production de fourrages et des produits associés (lait, viande, miel,...), de l'environnement (diversité des espèces et des habitats naturels, du paysage (esthétique, diversité chromatique du fleurissement,...)).
- ◆ Chartes forestières de territoire :
 - maintien de la qualité des milieux forestiers et des cours d'eau, valorisation de la ressource locale avec des entreprises de transformation écoconstruction, filière chaufferie bois, tels ont été les objectifs suivis par des chartes forestières de territoire des PNR du Morvan et de Millevaches ;
 - pour assurer la viabilité de l'exploitation, toujours délicate, d'une forêt de montagne, le PNR de Chartreuse a participé à la création d'infrastructures de desserte (réalisation de 28 Km de routes et pistes forestières) et a multiplié les initiatives contribuant au développement local de la filière bois. Plus récemment, une nouvelle étape qui doit aboutir à la création d'une AOC « bois de Chartreuse », a été engagée.
- ◆ Économie et services de proximité : PNR du Vexin français, chambre des métiers et de l'artisanat, ont accompagné la mise aux normes des locaux recevant du public (boulangeries, restauration rapide, garages, salons de coiffures) et en cofinçant le diagnostic, étude de préconisation technique de mise en œuvre, prise en charge à 80 % du coût de constitution d'un dossier d'investissement.
- ◆ L'idée d'un atlas de la biodiversité communale a été créée par le PNR de Lorraine en 1993 : l'objectif de connaissance des patrimoines a souvent conduit les PNR à proposer des approches nouvelles qui des années plus tard ont été introduites dans le droit commun. En 2010, l'outil de l'Atlas de la Biodiversité Communale (ABC) est instauré au plan national par le ministère de l'Écologie⁵⁷.
- ◆ Tourisme et culture : déposée par l'État français à l'INPI au printemps 2016, la marque « Valeur parc naturel régional » met en avant des produits et des services issus des parcs et exprime l'engagement des producteurs, prestataires et artisans qui en sont bénéficiaires : ancrage territorial, dimension humaine et préservation de l'environnement. Dans la continuité de la labellisation UNESCO de la grotte Chauvet Pont d'arc, le PNR des Monts d'Ardèche est devenu le 5-ème territoire français reconnu Geopark mondial ; Le PNR des Grands Causses vient de l'être fin 2016 avec Orgnac, Padirac et les phosphatières du Quercy. Les PNR innovent en créant de nouvelles actions qui peuvent être déployées sur tout le territoire national.

4.1.2. Contribution des actions des PNR au respect des engagements internationaux de la France

Dans la liste complète des indicateurs de suivi définis dans la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 (4 février 2015), des indicateurs sont pris en compte dans les PNR et qui contribuent au bon classement de la France vis-à-vis des Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés par les Nations Unies en 2015.

⁵⁷ « L'innovation dans les parcs naturels régionaux, livre blanc », FPNRF, octobre 2015.

Encadré 7 : Indicateurs de suivi de la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020 pris en compte dans les PNR

- Axe Changement climatique :
 - E2.1 Artificialisation des sols
 - E3.4 Évolutions de la part du territoire occupé par des sols artificialisés, des terres agricoles et des espaces naturels et forestiers⁵⁸.
- Enjeu perte accélérée de la biodiversité :
 - E2.2 Évolutions des populations d'oiseaux communs spécialisés
 - E2.4 État de conservation des habitats naturels
- Enjeu raréfaction des ressources :
 - E3.5 Qualité des cours d'eaux et nappes d'eaux souterraines (directive cadre sur l'eau)
 - A1.8 Part du territoire national couvert par des SCOT incluant des enjeux de préservation de la biodiversité et de limitation de consommation d'espace
- Axe Accompagner la mutation écologique des activités économiques :
 - A5.1 Valeur ajoutée des éco-activités par rapport au PIB
- Axe Mobiliser les acteurs à toutes les échelles
 - A8.1 Nombre d'agendas 21 locaux et part de la population concernée
- Axe orienter la production de connaissances, la recherche et l'innovation vers la transition écologique :
 - A6.3 Nombre de participants aux sciences participatives dans le domaine de la biodiversité

Encadré 8 : Cas du PNR Oise – Pays de France

Dans le cadre de l'évaluation environnementale du PNR Oise – Pays de France⁵⁹, 27 indicateurs ont été retenus et sont présentés dans un tableau bien structuré, où l'origine des données est mentionnée. En effet, Le dispositif de suivi et d'évaluation proposé repose sur le guide méthodologique concernant l'évaluation environnementale des porteurs de parcs naturels régionaux (MEDDE - DEB et CGDD - FPNRF et ARF), et les indicateurs proposés sont catégorisés selon le modèle de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en indicateurs d'état, de pression et de réponse. Le projet de charte définit un ou plusieurs indicateurs pour chaque mesure aux sciences participatives dans le domaine de la biodiversité

4.2. Modalités d'intervention

4.2.1. Modalités (maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage, sous-traitance,...)

Les PNR jouent le rôle d'anticipateurs, d'initiateurs, d'ensembliers et d'intégrateurs ; ils facilitent le montage de dossiers avec des financements multiples⁶⁰.

Dans le cadre de l'exercice de ses missions, le syndicat mixte assure des actions visant à mettre en œuvre les objectifs de la charte ou à contribuer à leur mise en œuvre par ses signataires, jouant un rôle d'assembleur. Cela se traduit, au-delà de ses actions propres, par :

⁵⁸ La Loi dite Eva Sas visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques (n° 2015-411 du 13 avril 2015) renforce cette maîtrise du taux d'artificialisation des sols par un suivi adapté et des mesures visant à réduire cette artificialisation (urbanisme SCOT, aménagement du territoire, nouveaux modes d'aménagement urbain ...).

⁵⁹ Avis de l'Autorité environnementale sur la charte du Parc naturel régional (PNR) Oise – Pays de France -2016-72.

⁶⁰ « Innovation et territoires de faible densité », CGET, 2015.

Annexe II

- ◆ un accompagnement des signataires dans le respect de leurs engagements (expertise, animation ;
- ◆ opérations pilotes, conseils et accompagnement de projets, etc.) ;
- ◆ un entraînement des autres acteurs du PNR et des territoires voisins dans la dynamique (sensibilisation, mises en réseau et fédération d'acteurs, aide à la conciliation d'usages, etc.) ;
- ◆ une mise en cohérence et/ou une coordination des actions des partenaires ;
- ◆ une veille au respect de la charte (conseils, participation à des opérations, avis simples sur des projets, etc.).

Par sa démarche d'anticipation, le Parc naturel régional des Monts d'Ardèche fait figure de pionnier sur la prise en compte en amont de la problématique du loup ; ainsi le PNR a-t-il élaboré, en lien avec la DDT, la Chambre d'agriculture, l'ONCFS, ... une stratégie concertée afin d'anticiper l'arrivée du quadrupède et les problèmes que sa présence allait engendrer, notamment pour le pastoralisme. Un document intitulé « *Caractérisation des systèmes d'élevage dans les Monts d'Ardèche et de leur vulnérabilité au retour potentiel du loup* » et paru en mai 2008 détaillait par le menu les différentes options qui s'offraient aux décideurs. À côté des propositions d'actions sur les systèmes d'élevage (allotement d'animaux, clôtures, ...), sur le territoire (débrouillement, réorganisation du territoire pastoral), sur le loup (défense du troupeau, chiens, gardiennage, ...), le PNR a développé un espace d'expression entre éleveurs, environnementalistes, grand public.

4.2.2. Volume et typologie des effectifs

L'effectif des PNR est de 2200 emplois directs, avec une moyenne de 35 personnes par parc⁶¹.

L'exploitation du questionnaire retourné par 36 syndicats porteurs de PNR établit que les effectifs des syndicats mixtes sont majoritairement constitués d'agents de catégorie A ou équivalents. Les catégories A+ et A représentent à fin 2016 53 % des effectifs des syndicats (cf. **Tableau 17**).

La structure des PNR se distingue à ce titre de l'ensemble de la fonction publique territoriale, où les agents de catégorie A représentent 9 % des effectifs, dont 0,6 % en A+, les agents de catégorie B représentent 14 % des effectifs et les agents de catégorie C 76 %⁶².

Ces agents de catégorie A présents dans les parcs sont positionnés sur des postes d'expert et d'ingénierie au service des collectivités membres du syndicat.

Le statut de syndicat mixte conduit les parcs à recruter majoritairement en statut de droit public. Selon les syndicats interrogés, 49 % des effectifs sont titulaires de la fonction publique territoriale, en intégrant les personnes en position de détachement et de mise à disposition, et plus largement 90 % des effectifs sont de statut public (cf. **Tableau 18**). Les agents travaillant au sein des syndicats mixtes porteurs de PNR sont enfin majoritairement sous des régimes de contrat ou de statut de longue durée, lesquels représentent 67 % des effectifs.

Les syndicats mixtes ont déclaré en réponse au questionnaire adressé par la mission qu'environ 70 % de leur masse salariale est financée par les cotisations statutaires (cf. **Graphique 12**). On peut identifier une dynamique de réduction de la masse salariale dite « statutaire » au profit du développement des dépenses de personnel déclarées attachées au programme d'actions des PNR sur la période 2012-2015.

⁶¹ Source FPNRF.

⁶² Fonction publique - Chiffres-clés 2016, DGAFF.

4.2.3. La question de l'ingénierie dans les PNR

L'ingénierie dans les Parcs naturels régionaux se définit comme toute méthode, processus ou outil qui a été mis en place dans un Parc dans le but de répondre aux politiques de sa Charte, ou pour répondre à un besoin dans le cas d'un appui technique fourni à une commune sur une thématique précise (urbanisme, paysage ou architecture, gestion de l'eau, culture, tourisme...).

Les petites communes à faible potentiel fiscal, si elles ont des besoins, ont du mal à identifier les solutions possibles et à mobiliser les compétences pour mettre en œuvre les choix retenus. Les PNR permettent une mutualisation pour tout ce qui sort des chantiers traditionnels (voirie, électrification, alimentation en eau potable,...).

Les PNR sont décrits comme étant des « laboratoires d'idées et d'expériences ». On s'attend donc à ce qu'ils soient des lieux de recherche, et de test, où sont développés des outils ou des processus liés à l'urbanisme ou paysage : *« les Parcs portent des innovations partout et depuis leur origine. On innove parce que c'est une nécessité pour résoudre un problème ou répondre à un besoin qui ne peut être satisfait autrement. Les Parcs sont obligés d'inciter, de convaincre, d'animer les débats, de proposer des formes nouvelles d'actions pour appliquer leurs chartes autour desquelles ils sont rassemblés »*⁶³.

Les PNR contribuent par ailleurs à des programmes de recherche et ont pour mission d'initier des procédures nouvelles et des méthodes d'actions, comme évoqué plus haut.

Les équipes de PNR jouent un rôle important dans l'accompagnement des collectivités en les aidant à recruter ou à passer les marchés pour de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de la maîtrise d'œuvre. Ils interviennent dans l'élaboration du cahier des charges et dans le choix du bureau d'étude pour combler le manque d'ingénierie des communes rurales.

La plupart des PNR réalisent enfin des « portés à connaissance » afin de transmettre l'information de façon générale aux communes, et réalisent des outils, tels que des grilles de lecture de la charte ou des guides, des études ou des inventaires, mettent en place des observatoires photographiques du paysage, ou encore des forums, ateliers et formations pour aider et apporter un appui technique aux communes sur des thématiques variées.

Finalement, le terme ingénierie recoupe trois notions :

- ◆ le conseil, à travers l'accompagnement technique des communes ;
- ◆ l'innovation, à travers la création d'outils et le développement de méthodes d'action (notamment participatives) ;
- ◆ l'expérimentation.

Les deux premières notions relèvent plus de l'ingénierie technique tandis que la dernière s'apparente plus à une phase d'animation.

L'ingénierie territoriale constitue le creuset, la base des PNR. En effet, dès l'origine du projet de parc, les étapes de diagnostic territorial (état initial et besoins), d'amélioration de la connaissance, la mise en évidence des atouts, et contraintes du territoire, aboutissent à la définition d'objectifs partagés et de programmes et projets opérationnels que constitue la charte. Les parcs ont acquis un réel savoir-faire dans le montage de projets complexes ; ils œuvrent dans un très grand nombre d'appel à projets, régionaux, ministériels, européens.

⁶³ « Quelles formes prend l'ingénierie en paysage et urbanisme au Parc naturel régional d'Armorique et quelles perspectives d'évolution envisager ? » Thépault Cécile, 2015, Agrocampus ouest.

Annexe II

Les PNR constituent pour les échelons supra communaux (départements, régions, État, Europe) un support d'action territorialisé multifonctionnel, adaptable, flexible et prometteur parce qu'en réseau⁶⁴.

Les PNR représentent une référence dans de nombreux domaines pour leurs capacités d'innovation et d'expérimentation. Ils constituent un échelon privilégié d'application des grandes politiques publiques liées à la préservation de la nature ou à l'aménagement du territoire.

Il est possible que le syndicat mixte du parc naturel régional soit appelé à intervenir hors de son périmètre, notamment dans un souci de cohérence biogéographique (par exemple à l'échelle d'un bassin versant, d'un site Natura 2000, d'une unité paysagère...).

Il peut s'agir d'une intervention matérielle hors périmètre, pour réaliser une opération nécessaire à la mise en œuvre d'une compétence. Selon une jurisprudence constante, le juge administratif considère que, si un syndicat mixte peut réaliser des installations hors de son territoire, la mise en œuvre de cette faculté doit être limitée et ne peut pas intervenir lorsqu'il est possible de réaliser ces installations dans des conditions similaires sur le territoire du syndicat mixte.

Au-delà du cas d'une simple intervention ponctuelle, il est parfois envisagé un portage plus global par le syndicat mixte du parc d'une démarche dépassant en partie les limites de son territoire. C'est l'hypothèse où le syndicat mixte est sollicité pour prendre en charge un schéma d'aménagement et de gestion des eaux, un contrat de rivière, un document d'objectif Natura 2000 ou l'animation d'un programme LEADER dont le champ géographique excède son propre périmètre.

Deux solutions sont envisageables :

- ◆ l'élargissement du périmètre du syndicat mixte du parc. Cette solution, la plus fiable juridiquement, consistera à élargir le périmètre du syndicat mixte pour y faire adhérer, mais uniquement pour la compétence en cause, les collectivités ou EPCI non territorialement concernés par le parc mais intéressés à l'exercice de cette compétence spécifique. Le syndicat mixte devient alors un syndicat à la carte. L'article L. 5212-16 du code général des collectivités territoriales relatif aux syndicats intercommunaux à la carte, auxquels les statuts peuvent renvoyer, explicite des modalités de fonctionnement qui, sauf situation locale particulière, trouveront à s'appliquer dans la majorité des cas.
- ◆ une convention entre le syndicat mixte et la collectivité ou EPCI extérieurs au parc répondant aux conditions suivantes :
 - les activités doivent se situer dans le prolongement des missions du syndicat mixte ;
 - les interventions pour compte d'autrui ne peuvent constituer que l'accessoire de ce qui est la vocation première du syndicat mixte ;
 - le syndicat doit être habilité par ses statuts à intervenir par convention pour l'exercice de compétences « hors de son territoire », dont la nature et les bénéficiaires devront être précisément définis dans la convention.

L'exemple peut être cité des plans de coopération signés entre les communautés de communes / d'agglomération et le PNR des Monts d'Ardèche. Il s'agit d'outils sur mesure, conçus au cas par cas autour de 9 thématiques en lien avec 9 des engagements de la charte du PNR 2014-2025 :

- ◆ animation de la mise en place de schémas de circulations motorisées sur les chemins ;
- ◆ accompagnement dans la mise en place d'un PLUi ;
- ◆ inventaires du patrimoine industriel et recueil de la mémoire ouvrière ;
- ◆ réalisation d'économies à travers des processus novateurs (turbines hydroélectriques,...) ;

⁶⁴ « Les parcs naturels régionaux, des territoires en expériences », Nacima Baron, Romain Lajarge, Éditions QUAE, décembre 2015.

Annexe II

- ♦ identification de secteurs à enjeux forestiers et/ : ou agricole par diagnostic et animation ;
- ♦ schéma de mise en œuvre d'une politique intercommunale de services,...

Dans le cas où une telle intervention se situe dans le champ concurrentiel, elle est assimilable à une prestation de services, le syndicat mixte étant placé en situation d'opérateur intervenant au bénéfice de tiers.

L'accès à des compétences en ingénierie, à la fois technique, financière ou de gestion de projet, est indispensable pour accompagner les porteurs dans la mise en œuvre de leur projet. Ces compétences, développées par les PNR, permettent notamment :

- ♦ la recherche de partenaires, le montage de consortiums et, pendant la mise en œuvre du projet, la conduite d'une démarche partenariale ;
- ♦ l'accès aux outils et aux financements départementaux, régionaux, nationaux et européens, qui s'effectue souvent au travers de procédures administratives complexes et très coûteuses en temps ;
- ♦ la mise en œuvre technique des projets.

Comme l'indique le CGET, vis-à-vis de l'Ingénierie dans les territoires de petites communes⁶⁵, « *Les PNR sont une des solutions possibles par son travail en réseau ; il convient de la conforter* ».

L'un des intérêts provient de la nature de l'espace géographique, par rapport au découpage administratif classique, cela en fait une réponse intéressante au besoin de développement et de solidarité territoriale.

4.3. Mesure et lisibilité des actions

4.3.1. Principes

Destinée dans un premier temps à dresser un bilan des actions conduites par les parcs, à l'occasion du renouvellement de leur label, la démarche d'évaluation s'est enrichie progressivement pour passer de la notion de mesure des actions à celle de mesure de leur impact et de l'évolution des territoires.

L'obligation d'évaluer l'action des Parcs apparaît avec l'article 8 du décret 88-443 du 25 avril 1988 relatif aux parcs naturels régionaux qui dispose que « *la demande de renouvellement du classement (...) comprend un bilan de l'action du parc qui sert de base à la révision de la charte* ».

L'article 3 du décret 2007-673 du 2 mai 2007 introduit pour la première fois l'idée de mesure de l'impact des actions réalisées en prévoyant que « *la charte est révisée à partir d'une analyse de l'évolution du territoire, et d'une évaluation de la mise en œuvre des orientations de la charte précédente* ». Ce dispositif est précisé dans une circulaire du 15 juillet 2008⁶⁶.

⁶⁵ « Évaluation du programme de revitalisation des centres bourgs, volet ingénierie », CGET, avril 2017.

⁶⁶ La circulaire du 15 juillet 2008 du Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leur charte précise que les études préalables à un renouvellement de classement doivent comprendre « *une courte analyse de l'évolution du territoire (...), les causes des évolutions constatées depuis le dernier classement (...)* ». L'évaluation doit également « *analyser la façon dont les orientations et mesures de la charte ont été mises en œuvre (...) en perspective avec (...) l'évolution du territoire pour mesurer l'efficacité et l'opportunité des orientations et mesures de la charte arrivant à échéance (...)* ».

Annexe II

La règle aujourd'hui en vigueur en matière d'évaluation est celle du décret 2012-83 du 24 janvier 2012 (article R 333-3-II du code de l'environnement) aux termes duquel la charte 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. ». L'article R. 333-14 confie au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc la cohérence et la coordination des actions de suivi et d'évaluation.

Une circulaire⁶⁷ du 4 mai 2012 précise de façon détaillée le mécanisme⁶⁸ qui doit permettre de mesurer périodiquement l'efficacité des actions en comparant « les résultats obtenus aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » :

- ♦ « l'évaluation de la mise en œuvre de la charte porte sur l'action du syndicat mixte et la façon dont les engagements des signataires ont été respectés ». (...) « Elle repose sur des questions évaluatives et le cas échéant des indicateurs chiffrés » ;
- ♦ « le suivi de l'évolution du territoire repose sur un nombre d'indicateurs territoriaux limité définis au regard des mesures ou dispositions prioritaires / phares de la charte. (...) Chaque indicateur est accompagné d'un état de référence, d'objectifs cibles (...) et d'échéanciers correspondants » ;
- ♦ les thèmes de protection du patrimoine naturel et culturel des paysages, de l'évolution de l'urbanisation doivent être privilégiés dans le suivi de l'évolution du territoire, dans un objectif de valorisation et de mutualisation au niveau national ;
- ♦ le bilan final de la mise en œuvre de la charte doit être mis en perspective avec une analyse des impacts de ses mesures prioritaires qui peut être incluse dans ce bilan ;
- ♦ l'analyse des effets des mesures prioritaires comprend la mesure des impacts mesurée pour chaque disposition phare de la charte, l'analyse de l'efficacité du syndicat mixte et des signataires de la charte, et si possible la valorisation de l'effet d'entraînement de l'action du parc sur son territoire et les territoires voisins.

Dans les faits, ce dispositif précis de mesure et d'évaluation donne lieu, dans les différents parcs, à des organisations hétérogènes et à la publication d'une masse souvent excessive de documents qui nuit in fine à la lisibilité de l'action des parcs.

Après les dispositions du décret 2012-83 du 24 janvier 2012 qui prévoyait un dispositif d'évaluation et de suivi complet dans la charte et lors de son renouvellement, le décret 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux (article R333-3-II du code de l'environnement) en précise les contours. La charte 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. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional, en prévoyant notamment la réalisation du bilan prévu au III à l'issue d'un délai de douze ans à compter du classement ou du renouvellement du classement ».

Le III du même article prévoit que : " La révision de la charte est fondée sur le diagnostic prévu au I mis à jour et sur un bilan comprenant une évaluation de la mise en œuvre de la charte et une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire, réalisées à partir des résultats des dispositifs d'évaluation et de suivi prévus au c du 1° du II".

⁶⁷ Circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes qui vient se substituer à celle du 15 juillet 2008.

⁶⁸ L'ensemble des dispositifs d'évaluation et de suivi (modalités de mise en œuvre, partenaires impliqués, communication et utilisation des résultats, ...) doit être présenté dans le préambule du rapport de la charte.

L'article R. 333-14 confie au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc la cohérence et la coordination des actions de suivi et d'évaluation dans ces termes : *"Le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional coordonne les dispositifs d'évaluation et de suivi prévus au c du 1° du II de l'article R. 333-3 et au 7° du II de l'article R. 122-20. Lors de la procédure de renouvellement de classement, il établit le diagnostic et le bilan prévus au III de l'article R. 333-3, il rédige le projet de charte et organise la concertation"*.

Ce nouveau texte détaille notamment l'obligation de réaliser le bilan final des actions du parc qui s'appuie à la fois sur le dispositif de suivi et d'évaluation prévu dans la charte, qui doit mesurer la mise en œuvre de la charte et les effets des mesures prioritaires sur le territoire. Le syndicat mixte voit sa responsabilité renforcée pour la mise en place de l'ensemble du dispositif d'évaluation, de la rédaction de la charte à la demande de renouvellement.

4.3.2. Quels outils pour évaluer ?

Les parcs ont construit petit à petit, avec le soutien de la FPNRF, des méthodes et des outils pour répondre aux exigences réglementaires d'évaluation et se mettre en capacité de mieux communiquer sur leurs actions.

4.3.2.1. Une évaluation qui se construit progressivement avec l'aide de la Fédération des PNR de France

Si les parcs ont rapidement saisi l'enjeu que représentait pour eux le fait de pouvoir communiquer sur les actions qu'ils réalisaient, ce n'est que très progressivement que de véritables évaluations se sont mises en place.

En 1982, une étude sur les parcs naturels régionaux commandée par la FPNRF⁶⁹ concluait déjà à la nécessité d'auto-évaluations régulières pour mesurer la pertinence des actions en cours ou réalisées et pour préfigurer celles du futur. Il s'agissait surtout de disposer d'un instrument de gouvernance permettant de désamorcer des conflits internes et de communiquer à destination des acteurs du territoire sur la pertinence et l'utilité des parcs.

En septembre 1997, pour les trente ans des parcs, un nouveau bilan de leur action a été réalisé⁷⁰ avec une annexe spécifique consacrée à l'évaluation. Le constat est sans appel : les parcs n'ont pas développé la culture de l'évaluation qui aurait permis d'établir un bilan global de leurs actions depuis 1969. Le rapport recommande la constitution d'un groupe de travail chargé de bâtir un fond méthodologique commun à partir d'indicateurs de suivi et de résultats, permettant de constituer une mémoire de référence et d'élaborer un dispositif évaluatif complet et opérationnel.

En 1999, la FPNRF publie un document⁷¹ qui fonde les principes de l'évaluation des parcs, s'appuyant notamment sur l'association des parcs naturels régionaux de la région Nord-Pas-de-Calais⁷². L'objectif est de faire entrer les parcs dans une réelle culture de l'évaluation en les dotant d'outils et d'une organisation adéquats.

En 2000, un premier bilan de l'état de l'évaluation dans les 38 parcs naturels régionaux est mené sur le fondement d'une enquête et d'entretiens téléphoniques réalisés par l'association Espace Naturel du Nord-Pas-de-Calais.

⁶⁹ « Les parcs naturels régionaux : bilan et perspectives », SCORE, 1982.

⁷⁰ « Trente ans des parcs, tentative d'évaluation de leur évolution », septembre 1997. Interloc. FPNRF.

⁷¹ « L'évaluation, un enjeu pour les territoires de projet », EDATER et FPNRF, septembre 1999.

⁷² Espace naturel régional Nord-Pas-de-Calais.

Le constat est alors mitigé⁷³ :

- ♦ 5 parcs ont construit et formalisé des outils et des méthodes d'évaluation ;
- ♦ plus du tiers des parcs dispose d'outils techniques de suivi et de pilotage de leur charte (fiches-projet structurées, tableaux de bord annuels des actions engagées, bilan à 3 ans, tableaux financiers), mais manquent de moyens pour faire vivre ces outils. Notamment, il existe une grande disparité au sein du réseau quant au suivi et à l'exploitation de données comptables au regard des actions engagées : certains disposent d'outils opérationnels et partagés sur le réseau informatique du parc (Livradois-Forez, Ballons des Vosges), d'autres rencontrent des difficultés pour extraire des tableaux de synthèse ;
- ♦ la notion et les outils de l'évaluation sont encore mal connus et peu partagés. Il est difficile d'obtenir une hiérarchisation des actions pour organiser leur restitution ;
- ♦ les parcs manquent d'outils permettant de mesurer l'évolution des territoires.

La FPNRF élabore alors un premier guide technique du suivi et de l'évaluation qui comporte un descriptif détaillé des outils nécessaires pour suivre l'évolution des territoires et la mise en œuvre de la charte ainsi que des conseils sur la gouvernance de l'évaluation.

Encadré 9 : Orientations du guide technique d'évaluation de la FPNRF

Les outils de mesure des actions doivent être prévus lors de la rédaction de la charte selon un modèle précis respectant la structure en arborescence suivante : axe/objectifs stratégiques/objectifs opérationnels/projets/actions/sous-action. L'unité de suivi est soit le projet, soit l'action. La synthèse des projets permet d'élaborer un tableau de bord annuel ou pluriannuel. L'action est définie sur une fiche qui en comporte l'intitulé, les objectifs, les moyens humains et financier qui y seront attachés, l'échéancier, le rôle du parc et celui des partenaires⁷⁴. Le chaînage « objectifs - moyens - réalisations - résultats - impacts » est clairement défini et doit être utilisé pour chaque projet, sous-projet et action qui seront analysés pour obtenir des bilans annuels ou pluriannuels. Il est conseillé de s'appuyer sur des systèmes d'information géographiques pour illustrer les bilans à l'aide de cartes. L'évaluation des actions doit porter sur la cohérence, la pertinence, l'efficacité et l'efficience⁷⁵.

En 2000, plusieurs parcs, sous l'égide de la Fédération, initient une réflexion sur la construction d'un outil informatique qui leur permette à la fois de capitaliser le suivi des actions et leur mesure. Ce travail aboutit en 2009 sur le logiciel EVA⁷⁶, utilisé aujourd'hui par 39 parcs.

⁷³ Un tableau complet sur les dispositifs d'évaluation mis en œuvre permet de constater les éléments suivants : 16/38 des parcs interrogés disposaient dans la charte d'un chapitre « évaluation ou observation ». 11 exercent un suivi dans le cadre d'une conférence permanente, 5 au travers de la commission des financeurs, parfois en lien avec les commissions thématiques. Les dispositifs mis en place sont très hétérogènes et plus ou moins complets et pilotés, la plupart du temps, par le directeur. Sur l'ensemble des PNR seul un n'établissait pas de bilan d'activité.

⁷⁴ Dans certaines chartes, chaque action comporte aussi une fiche évaluative avec les indicateurs de réalisation (suivi de l'évolution de l'action), de résultat (constat sur l'évolution du territoire) qui peuvent être in fine analysées de façon qualitative pour les mesures d'impact sur le territoire.

⁷⁵ Cohérence d'action et de lieu : le projet est-il finalement en adéquation avec les objectifs/motifs inscrits au départ dans la fiche-projet ? Pourquoi ? La mobilisation des partenaires est-elle en correspondance avec ce qui a été prévu ? Pertinence de l'action : le projet a-t-il été mené sur les espaces identifiés comme prioritaires ? Est-il en phase avec les priorités stratégiques ? Efficience : les réalisations et les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens mobilisés sur le projet ? Pourquoi ? Efficacité : les réalisations prévues sont-elles effectivement réalisées ?

⁷⁶ Financé à l'origine par 12 parcs, les coûts de maintenance, d'hébergement et les évolutions du logiciel sont assurés aujourd'hui par les parcs utilisateurs (droit d'entrée et contribution annuelle). Modernisé en 2017, le produit comprend les modules suivants : suivi, requêtes, évaluation, analyse, suivi financier, ressources humaines qui permet notamment de mesurer le temps passé en ingénierie sur les actions, cartographie (en lien avec les données renseignées).

La Fédération organise régulièrement des formations, des journées d'échanges, des retours d'expérience et met à disposition des utilisateurs un forum d'échanges en ligne. Ce logiciel présente l'avantage d'avoir été conçu selon une logique similaire à celle préconisée par les outils méthodologiques sur la structure de la charte ; il permet un suivi précis de chacune des sous actions sous le triple angle des objectifs, des moyens mis en œuvre et du suivi des réalisations et peut être interfacé avec des systèmes d'information géographiques ou des logiciels de cartographie.

De plus, l'outil propose des illustrations pour l'utilisation des indicateurs (valeur de départ/valeur d'arrivée, modèle de rapport en les objectifs et les résultats), un module de requêtes fondé sur des critères utiles pour présenter le suivi (par partenaire, thématique, axe de la charte, ...) et un module d'évaluation. Ce dernier permet d'obtenir des synthèses à partir des indicateurs et des questions évaluatives renseignées par les utilisateurs.

EVA présente cependant deux limites :

- ♦ il n'est pas conçu pour mesurer l'impact des actions des parcs sur leur territoire ;
- ♦ compte tenu de sa configuration, son utilisation comme outil d'évaluation nécessite une charte structurée en objectifs stratégiques selon le modèle préconisé par la fédération, des actions clairement et précisément définies, des indicateurs pertinents et un travail important des chargés de mission pour renseigner les données.

À partir de 2002, la fédération constitue et anime un réseau de responsables d'évaluation désignés dans chaque parc. Les documents relatifs à l'évaluation publiés par la FPNRF se succèdent dans les années qui suivent. La dernière note sur l'évaluation qui date de juin 2016, rappelle que la mise en place du dispositif de suivi - évaluation est obligatoire pour les parcs depuis le 26 janvier 2012.

4.3.2.2. Des dispositifs d'évaluation hétérogènes

Tous les parcs ne disposent pas encore de référentiel d'évaluation et de suivi.

4.3.2.2.1. L'organisation de l'évaluation

L'enquête réalisée par la mission auprès des parcs montre une véritable disparité dans l'organisation de l'évaluation :

- ♦ sur les 36 parcs ayant répondu au questionnaire de la mission, seuls neuf mentionnent un dispositif d'évaluation précis décrit au sein de la charte, incluant un volet gouvernance⁷⁷ ;
- ♦ à l'inverse, huit parcs n'ont aucun dispositif évaluatif prévu dans la charte. Toutefois, 4 d'entre eux, ont mis en place un référentiel d'évaluation, tandis que trois autres, en cours de révision charte, ont prévu à cette occasion une évaluation complète.

L'absence d'anticipation dans l'organisation de l'évaluation n'est pas nécessairement synonyme d'inefficacité. En effet, plusieurs des parcs dont la mission a étudié les documents d'évaluation et en a apprécié la qualité et la pertinence n'ont à ce jour pas de référentiel d'évaluation interne.

⁷⁷ Par exemple, l'axe 8 de la charte du PNR du Vercors est dévolu à l'évaluation. Le comité de pilotage (membres du bureau du syndicat mixte, représentants de communes partenaires, représentant de l'État, président du conseil scientifique, un représentant du monde associatif et un représentant de l'activité économique) se réunit une fois par an. Il fixe les travaux à mener sur trois ans (programme pluriannuel), étudie des résultats et bilans et les valide et décide de l'opportunité de mettre en place les recommandations issues de l'évaluation. Le comité technique, coordonne et suit les travaux et fait des propositions au comité de pilotage. Il est constitué de l'équipe du parc, de représentants des financeurs (État, région, département) et de la société civile (dont le conseil scientifique).

Annexe II

Les parcs présentant cette insuffisance sont soit parmi les plus récents (le dispositif est en cours de définition), soit parmi les plus anciens, qui attendent un renouvellement de la charte pour y travailler.

Sur le plan des ressources humaines consacrées à l'évaluation, si 19 parcs disposent de chargés de mission dédiés, ils ne consacrent souvent qu'une proportion très réduite de leur temps de travail à cette mission (1 jour par mois, ou 20 % de leurs temps), assumant par ailleurs des responsabilités en matière de système d'information géographique, d'observatoire, ou même d'une des thématiques du parc.

Il convient enfin de noter que, assez logiquement, plus la charte est récente et plus le processus d'évaluation s'approche des attentes définies dans les textes de 2012 et préconisées au sein de la FPNRF.

Encadré 10 : La charte 2010 – 2022 du PNR Scarpe-Escaut : un dispositif d'évaluation ambitieux

La charte du PNR Scarpe –Escaut (4 axes, 13 orientations stratégiques, 46 mesures) ambitionne de réaliser une triple évaluation : le suivi des actions, leurs effets sur le territoire, l'évolution de la zone comprise à l'intérieur du périmètre d'adhésion en prenant en considération l'effet de l'action des partenaires du parc.

La charte prévoit un tableau de bord dont les données permettent d'établir les bilans annuels : les 46 mesures sont suivies par 238 indicateurs, complétés chaque année par les différents chargés de mission.

L'évaluation est organisée autour de cinq rubriques thématiques (gestion de l'espace et paysages, patrimoine naturel et ressource en eau, cohésion sociale, développement économique durable, offre culturelle éducative et touristique et accessibilité) et de trois rubriques transversales (amélioration des connaissances, animation du projet et coordination, écocitoyenneté et mobilisation). 37 indicateurs d'évolution dans le temps, « *construits en veillant à leur faisabilité* », mesurent l'état initial, l'état à mi-parcours et l'état final (les données de plusieurs de ces indicateurs proviennent de sources externes, notamment INSEE et agence de l'eau). L'observation de l'évolution des territoires, sur une base transfrontalière, s'appuie sur un système d'information géographique, qui permet de caractériser les évolutions.

La gouvernance de l'évaluation repose principalement sur un comité de pilotage regroupant les signataires de la charte. L'évaluation effectuée à mi-parcours et en fin de charte traite de la cohérence, de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacé des actions de la charte ainsi que de celles du syndicat et de ses partenaires.

Le parc dispose d'une chargée de mission évaluation/système d'information géographique qui a organisé en avril 2017 des ateliers participatifs dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la charte⁷⁸.

Toutefois, le respect de ces préconisations ne saurait à lui seul constituer un gage d'efficacité comme le montre la comparaison de deux évaluations réalisées en 2014 à mi-parcours, selon des méthodes très différentes :

⁷⁸ Cohérence d'action et de lieu : le projet est-il finalement en adéquation avec les objectifs/motifs inscrits au départ dans la fiche-projet ? Pourquoi ? La mobilisation des partenaires est-elle en correspondance avec ce qui a été prévu ? Pertinence de l'action : le projet a-t-il été mené sur les espaces identifiés comme prioritaires ? Est-il en phase avec les priorités stratégiques ? Efficience : les réalisations et les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des moyens mobilisés sur le projet ? Pourquoi ? • Efficacité : les réalisations prévues ont-elles été effectivement réalisées ?

- ♦ le parc du Verdon a suivi de façon rigoureuse les conseils de la FNPRN en matière d'évaluation (définition d'objectifs et de critères par le parc, établissement de fiches d'évaluation réalisées par les chargés de mission, démarche participative à travers des séminaires réunions et mise en ligne des bilans, étude détaillée de chacun des objectifs stratégiques, travail sur le fonctionnement et la gouvernance autant que sur les mesures, ...). Le document de 243 pages, fruit de trois ans de travail n'aboutit pour les points principaux, qu'à des recommandations sur l'organisation interne et le suivi ainsi que sur la future évaluation finale d'autre part⁷⁹. L'impact des mesures et des actions est bien mesuré, mais de manière trop découpée et trop détaillée pour donner une vue d'ensemble de l'impact des actions du PNR sur le territoire ;
- ♦ à l'inverse, l'évaluation du parc de Normandie Maine a pris la forme d'une appréciation portée par l'équipe du parc sur la réalisation et l'impact sur le territoire des 43 mesures de la charte (y compris les actions menées par les partenaires)⁸⁰. La réalisation de 27 d'entre elles est jugée satisfaisante ou assez satisfaisante. Leur impact est jugé satisfaisant ou assez satisfaisant dans 10 cas, insatisfaisant ou peu satisfaisant dans 16 cas et n'a pas été évalué pour 13 mesures. En croisant ces appréciations avec les 11 cartes illustrant l'action du parc, il a été possible de dresser un début de vision et de compréhension de l'impact du parc sur le territoire.

4.3.2.2. Les instruments de l'évaluation

Si les parcs présentent une grande diversité de modèles en matière d'organisation de l'évaluation, c'est également le cas sur le type de documents qu'ils élaborent dans le cadre des évaluations.

a) La plupart des parcs disposent d'indicateurs :

- ♦ 25 parcs ont mis en place des indicateurs d'activité, qui sont repris dans des bilans annuels ou triennaux (selon la temporalité des contrats de parcs ou des engagements des financeurs). Ils constituent le fondement des bilans, rapports d'activités, rapports thématiques, mais aussi permettent le suivi des engagements financiers et des temps passés notamment au titre de l'ingénierie. 16 parcs disposent de ce type d'indicateurs suivis grâce au logiciel EVA ;
- ♦ 21 parcs ont élaboré, en interne ou avec l'aide de consultants, des indicateurs de résultat/ de réalisation/ ou d'objectifs suivis généralement au rythme de l'avancement des actions (à minima tous les trois ans). Ils permettent de mettre en valeur les réalisations des équipes du parc, voire, mais plus rarement, celles des partenaires.

Lorsque des objectifs précis n'ont pas été assignés aux différentes actions, il est illusoire d'espérer mettre en place de véritables indicateurs de résultats. De ce fait, la distinction entre les différents types d'indicateurs n'est pas toujours très claire dans tous les parcs avec de possibles confusions entre les notions d'activité, de réalisation et de résultat, les trois concepts se confondant parfois dans un seul indicateur qui mesure généralement le niveau de la réalisation.

⁷⁹ Les recommandations figurant au terme de l'évaluation de 2014 du PNR du Verdon sont les suivantes :

- Recommandations pour l'organisation interne et le suivi : demander l'avis du CNPN et de la FPRNF sur l'évaluation intermédiaire, faire en sorte que les programmes d'action soient composés de dispositifs moins nombreux mais plus transversaux, utiliser EVA pour optimiser la capitalisation sur les actions menées, poursuivre le travail engagé sur les indicateurs, harmoniser le suivi des avis émis par le parc, évaluer les différentes instances du parc ;

- Recommandations pour l'évaluation finale de la charte : utiliser le référentiel d'évaluation et se reporter à la méthodologie, actualiser les analyses, évaluer les implications de tous les membres du parc et des partenaires, donner la parole aux habitants.

⁸⁰ Le PNR Normandie Maine n'étant pas concerné à cette date par l'obligation d'évaluation à mi-parcours et l'ayant fait de façon volontaire, était libre de la procédure.

b) D'autres instruments contribuent à suivre la mise en œuvre des chartes.

Sans être à proprement parler des instruments d'évaluation tout en y apportant leur contribution, de nombreux documents permettent de suivre l'activité des parcs et de rendre compte de la mise en œuvre progressive des chartes :

- ◆ bilans annuels destinés aux membres du comité syndical (tableaux de bord de suivi par projet ou par action, état d'avancement des actions, compte rendu des projets terminés, tableaux des temps passés, tableaux des engagements des financeurs par thème, par action, par projet, ...). Les services des régions comme les services de l'État (DREAL et DDT) sont généralement destinataires de ces documents ;
- ◆ rapports partagés avec les partenaires (communes, EPCI, chambres consulaires, acteurs socio-économiques) dans le cadre de réunions de restitution ou de réunions de bilans annuels pour les projets portés en commun ;
- ◆ tableaux de bord et restitutions sur les actions ou projets par thèmes à destination des financeurs et des élus, comprenant généralement des bilans financiers détaillés ainsi qu'une estimation du temps de travail des chargés de mission des parcs ;
- ◆ des bilans d'activité annuels ou triennaux rendant compte des activités du parc et de leurs partenaires auprès de l'ensemble des acteurs du territoire. Ce sont pour la plupart des supports de la communication des parcs, même si certains ont une forme assez aride lorsqu'ils reprennent les fiches évaluatives des actions.

Il convient de souligner que ces productions multiples ne sont pas destinées à être partagées avec les habitants des parcs, et ont rarement vocation à être connues au-delà des acteurs directs ou des partenaires des parcs. Il convient toutefois de noter que les parcs les plus récents (Golfe du Morbihan) envisagent de communiquer auprès du grand public après une « médiation scientifique »⁸¹.

Bien que restant destinés à un public restreint, les bilans annuels sont moins des instruments d'évaluation que des moyens de communication qui mettent en valeur les actions phare de l'année. Les documents supports, illustrés, contiennent, selon les cas, quelques données budgétaires, des chiffres permettant de mesurer l'activité des équipes du parc et des commissions concernées ainsi qu'une liste des partenaires impliqués. Pour chaque thématique, une ou deux actions sont mises en exergue sous forme de « zoom », mais plus que les actions elles-mêmes, ce sont les lieux et les acteurs qui sont mis en valeur.

Des bilans pluriannuels rendent compte de l'avancée des programmes d'actions (sur trois ou cinq ans) et de la mise en œuvre des mesures prioritaires des parcs. Jusqu'à la fin des années 2000, ces bilans n'étaient souvent qu'une simple compilation des bilans annuels. La plupart ressemblaient à un catalogue illustré d'opérations réalisées plus qu'à une évaluation des actions ou, a fortiori, qu'à une mesure de l'évolution du territoire par l'effet de la mise en œuvre de la charte (pour tempérer le propos, il n'est pas inutile de préciser que certains parcs, comme le PNR Normandie Maine et 2014, en s'appuyant sur des éléments cartographiques, sont parvenus à illustrer partiellement l'effet des actions sur les territoires).

Les éléments de bilan, même chiffrés, ne permettaient pas au lecteur de mesurer l'écart entre les résultats et les objectifs, ni de vérifier la pertinence et la cohérence des actions au regard des enjeux stratégiques du territoire. Néanmoins, en permettant d'identifier aisément des pistes de progrès pour les chartes futures, les bilans de cette génération ont pu représenter des bases de travail utiles pour définir les orientations des nouvelles chartes, ce qui est l'un des objectifs de l'évaluation.

⁸¹ Source ; réponse au questionnaire de la mission.

4.3.1. Au cœur de l'évaluation, l'apport des parcs à leurs territoires d'adhésion

4.3.1.1. Mesurer l'impact des chartes, un chantier complexe et de longue haleine

La mission a demandé aux parcs d'estimer sur une échelle de 1 à 5 l'impact que chacune de leurs cinq grandes missions avait sur le territoire et si cet impact leur paraissait mesurable. Résultat de cette enquête, l'impact de l'action des parcs est estimé en moyenne à 3,40 sur 5 tandis que la mesurabilité de cet impact n'est estimée qu'à 2,87⁸².

Les commentaires qui accompagnent parfois cette estimation chiffrée soulignent que certaines actions, notamment sur la protection des paysages, ne peuvent se mesurer que sur un temps plus long que celui d'une charte. Certains mettent en doute la possibilité de construire et d'interpréter des indicateurs fiables en matière d'évolution qualitative dans les domaines de la nature et de la biodiversité (impact sur l'état de conservation des espèces et des milieux naturels) ou en soulignent le coût élevé. D'autres enfin ont limité les mesures d'impact à des territoires spécifiques (ENS, réserves naturelles régionales).

L'élément le plus frappant dans l'analyse des réponses est l'hétérogénéité des opinions sur la mesurabilité de l'impact des parcs : certains la considèrent facilement mesurable tandis que d'autres jugent les actions trop multifactorielles avec notamment trop d'acteurs ou de partenaires pour que leur impact puisse être évalué.

La plupart des rapports d'évaluation (mi-parcours ou renouvellement) examinés par la mission présentent des analyses souvent poussées de l'adéquation des moyens aux objectifs, un regard critique sur les chartes, sur la gouvernance de l'institution ou sur le fonctionnement des équipes, mais n'offrent en revanche que très rarement une véritable réflexion satisfaisante dans son contenu sur l'impact des moyens financiers mobilisés.

Certaines évaluations confiées à des consultants spécialisés en démarches évaluatives⁸³, ont tenté l'exercice en s'appuyant sur les préconisations des textes : rapprochement des réalisations, des résultats et des changements observés sur les territoires dans les diagnostics territoriaux, qui permettent de produire une appréciation qualitative de la « présomption d'effets ». Cependant, faute d'indicateurs d'évolution des territoires, ces travaux reposent soit sur des indicateurs de suivi et de résultat, soit sur des éléments reconstitués à posteriori par les chargés de mission des parcs, qui établissent des fiches qui n'étaient prévues à l'origine ni dans la charte, ni dans le dispositif d'information et de suivi.

Pourtant plusieurs éléments incitent à un certain optimisme sur les perspectives d'amélioration de l'évaluation des impacts :

- ♦ conscients du problème, les parcs développent de plus en plus des instruments d'analyse, notamment sous forme d'indicateurs d'évolution des territoires qui devraient permettre, à terme, de mesurer l'impact des actions. Les textes prévoient d'ailleurs la définition de « descripteurs » dans les diagnostics territoriaux qui pourraient faire l'objet de suivis réguliers ;

⁸² Les réponses données en termes d'impact produit permettent de mesurer l'intensité et la priorité donnée à certains domaines de la charte. Ainsi, les impacts en matière d'urbanisme et paysage, ainsi que de nature et biodiversité sont toujours notés à minima à 4/5. Ce n'est pas le cas, sauf exception, pour le développement économique, où l'impact des parcs est moins fort (en moyenne 3/5). Au vu des commentaires, il est cependant possible que certains parcs aient noté les impacts les plus forts avec les notes les plus basses.

⁸³ Par exemple évaluation de la mise en œuvre de la charte du PNR Oise-Pays de France (décembre 2011).

Annexe II

- ♦ la plupart des programmes et contrats mis en œuvre directement par les parcs font l'objet de suivis et d'études d'impact dans le cadre de leur gestion⁸⁴, par exemple en matière de développement de filières agricoles comme la filière châtaigne en Ardèche. Certaines actions particulières sont d'ailleurs évaluées spécifiquement. Ainsi, le PNR du Gâtinais, avec le soutien financier de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie a produit deux notes de synthèses en 2016 sur le lien entre les engagements qu'il avait pris et la réalité des évolutions du territoire (évolution quantitative et qualitative de l'urbanisation sur le périmètre d'action et contribution du parc aux engagements de réduction des consommations d'énergie et de production d'énergie renouvelable) ;
- ♦ la plupart des parcs ont mis en place des observatoires territoriaux qui s'appuient sur des systèmes d'information géographiques (SIG) propres ou partagés. Ce sont à la fois des bases de données et d'images (un nombre important de parcs disposent d'observatoires photographiques qui permettent d'analyser directement l'évolution d'une parcelle de territoire, grâce à des prises de vues périodiques d'un même site) qui s'enrichissent peu à peu. Ces outils constituent un des piliers de l'évaluation de l'impact des parcs sur le territoire, pour peu que les données stockées soient lisibles et suivies. En Région PACA, les PNR, sur l'impulsion de la région, ont créé un observatoire commun ;
- ♦ la période la plus récente voit le volet impact prendre de l'importance dans les réflexions sur les évaluations. La demande de renouvellement de charte du parc des Vosges du Nord en 2013 en est une illustration : le dispositif évaluatif décrit dans l'introduction de la charte « horizon 2025 », comporte ainsi un tableau de 10 objectifs stratégiques avec pour chacun d'eux, une question évaluative. Les 53 indicateurs, qui ne sont pas tous simplement reliés aux mesures phares de la charte, mesurent le plus souvent des évolutions (évolution des surfaces naturelles protégées durablement, ...) avec des valeurs de départ et des valeurs cible pré-définies, de même sont précisées la personne référente pour le renseigner les indicateurs, la source des données, les méthodes de calcul et la mesure de la complexité de leur mise en œuvre (cf. tableau ci-après). Ce dispositif est trop récent pour être analysé dans ces effets, mais les efforts effectués en matière de définition des questions évaluatives et de solidité des indicateurs doivent être soulignés.

Tableau 5 : Les indicateurs d'impact de la charte du PNR des Vosges du nord : l'exemple du tourisme

Orientation	Question évaluative	Définition de l'indicateur	Valeur de départ	Valeur cible	Origine des données	Mode de calcul des données
Orientation 2.4 : Investir le tourisme durable comme un champ d'innovation	L'offre touristique évolue-t-elle vers une meilleure intégration des principes d'un développement touristique durable ?	Évolution des hébergements engagés dans une démarche touristique durable	8 hébergements éco labellisés 8 hébergements labellisés tourisme et handicap	15 hébergements ecolabellisés 30 hébergements labellisés tourisme et handicap	Donnée SYCOPARC	Analyse statistiques

⁸⁴ Il peut s'agir de programmes européens comme leader ou life, de chartes forestières, de contrat de gestion de rivières,...

Annexe II

Orientation	Question évaluative	Définition de l'indicateur	Valeur de départ	Valeur cible	Origine des données	Mode de calcul des données
	La qualité de l'offre en matière d'itinérance douce a-t-elle évolué ?	Évolution du nombre d'acteurs touristiques (OT, hébergeurs, sites...) qualifiés pour accueillir et conseiller les randonneurs (signataires de la charte randonnée)	OT : 0 Hébergements et hôtels : 0 EDSA : 0	OT : 75 % Hébergements et hôtels : 10 EDSA : 35	Donnée SYCOPARC	Analyse statistiques

Source : Syndicat mixte porteur du PNR des Vosges-du-Nord.

4.3.1.2. Au-delà de l'impact des actions menées, la question de la valeur ajoutée des parcs sur leurs territoires d'adhésion

« Aujourd'hui les parcs sont des territoires attractifs sur le plan démographique qui ont su anticiper les évolutions sociales, environnementales et économiques de notre société »⁸⁵.

Mesurer l'utilité des parcs, c'est mesurer ce qu'ils apportent à un territoire donné. Mais l'impact de chaque action n'est pas suffisant car non seulement elles sont la plupart menées avec des partenaires plus ou moins nombreux (EPCI, communes, chambres consulaires, associations, entreprises, ...), mais en plus les parcs ne sont pas les seuls acteurs publics sur leurs territoires. D'autres acteurs publics (Europe, État, collectivités locales, Pays, PETR,...) interagissent dans le champ de leurs responsabilités, et pas toujours avec le concours des parcs.

Encadré 11 : Extrait de « Les parcs naturels régionaux : chiffres clés, études et documents », CGDD 2014.

« Les espaces naturels, majoritairement des forêts et des prairies, occupent près des trois quarts du territoire des PNR métropolitains. L'importance des surfaces en Znieff est le reflet de la richesse de la biodiversité abritée par les PNR. La superficie des aires protégées est proportionnellement plus importante dans le réseau des PNR qu'ailleurs. Dans l'ensemble, les parcs apparaissent peu densément peuplés, et leur population est plus âgée. Les soldes migratoires sont le principal moteur de la croissance démographique, qui demeure globalement inférieure à la moyenne nationale. Sur la période 2000-2009, la pression de construction de logements neufs a été plus faible dans le réseau que dans le reste du territoire national. Les terres artificialisées sont deux fois moins présentes qu'ailleurs et la dynamique d'artificialisation entre 2000 et 2006 y a été moins forte. Sur la même période, la perte de terres agricoles a été en moyenne deux fois moins élevée que dans le reste de la France. La diversification des activités agricoles (transformation des produits de la ferme, agritourisme...) et la pratique des circuits courts sont davantage développées. Enfin, il faut noter le poids important de l'économie touristique, avec une part de l'emploi touristique deux fois plus forte dans les communes de PNR ».

La mesure de l'évolution dans le temps des territoires, pour intéressante qu'elle soit, ne saurait à elle seule suffire à expliquer la plus-value apportée par les parcs. L'exercice est plus complexe et nécessite de comparer l'évolution du territoire à celle d'un territoire identique et proche, bénéficiant de l'ensemble des mêmes politiques publiques que celles du territoire d'adhésion, à l'exception de l'action du parc.

Consciente de l'intérêt qu'il y aurait à pouvoir objectiver la réalité d'une plus-value des parcs, la FPNRF a lancé fin 2016 une étude universitaire sur le sujet à l'occasion des 50 ans des parcs.

⁸⁵ « Les parcs naturels régionaux, des territoires en expériences », Nacima Baron, Romain Lajarge, Éditions QUAE, décembre 2015.

Confiée à un spécialiste des parcs naturels régionaux, l'analyse portera sur l'évolution des missions, les évaluations des chartes, sur l'interprétation des documents produits par les parcs sur leur vision de leur place dans l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et de la biodiversité et le développement durable.

Cette étude prendra en compte les travaux antérieurs⁸⁶, en s'appuyant sur le travail du Conseil d'Orientation Recherche et Prospective de la FPNRF. L'objectif est de définir une dizaine d'indicateurs principaux qualifiant la plus-value des parcs dans leurs spécificités comme dans leurs caractères communs, notamment en relation avec leurs modes d'intervention et en fonction des contraintes territoriales qu'ils subissent⁸⁷. Pour chaque indicateur, un élément de comparaison chronologique ou spatial sera défini.

Au-delà de la valeur ajoutée produite par les actions des parcs, l'étude vise à mettre en évidence leurs apports dans les processus et les méthodes de travail. Les résultats sont attendus en octobre 2017 pour les 50 ans des PNR. La mission n'a pas pu s'appuyer sur ces travaux, encore en cours, pour étayer son étude.

4.3.2. Des pistes d'amélioration d'une évaluation indispensable à une meilleure lisibilité des parcs

Les tableaux de bord et documents produits au titre du suivi de l'activité, les documents illustrant les résultats obtenus annuellement ou dans le cadre de programmes d'actions pluriannuels, les multiples documents évaluatifs des programmes pilotés par les parcs (notamment les programmes européens, les politiques menées sur les territoires « Natura 2000 », les réalisations sur les espaces naturels sensibles, les actions ponctuelles effectuées dans le cadre de missions d'ingénierie après des appels à projet, ...), les analyses de l'évolution des territoires qui se fondent sur la cartographie, sont autant d'éléments produits par les parcs pour répondre aux exigences réglementaires.

Comme le constate l'équipe de la FPNRF, pourtant à l'origine de certains de ces textes et de la méthodologie qui les accompagne, la multiplicité des productions à chaque étape de la vie du parc ne permettent pas pour autant de rendre plus lisible ni leurs actions, ni leurs productions propres, ni les effets de leur travail sur le territoire.

Les dispositifs d'évaluation sont très hétérogènes dans leur degré d'avancement, de pertinence et d'outillage, beaucoup attendant le moment du renouvellement du classement pour élaborer un dispositif d'évaluation complet.

Améliorer l'évaluation des parcs permettra de renforcer leur lisibilité et donc de légitimer leur existence et leurs actions pour autant que cette évaluation mette en évidence leur fonction de stratégies dans le développement des territoires. Il n'est pas certain que l'ambition marquée de l'article R 333-3 II c et III en matière d'évaluation puisse vraiment y conduire car elle ne donne pas à l'exercice la hauteur qui convient pour distinguer réellement les plus-values des parcs.

Le coût unitaire des démarches évaluatives n'a pas pu être approché, tant celles-ci sont différentes, mais la fédération évalue le coût direct de la démarche de renouvellement entre 150 000 et 400 000 €.

Comme on l'a vu précédemment, une démarche évaluative rigoureuse demande au minimum deux ans de travail

⁸⁶ Rapport du conseil général au développement durable, « Les parcs naturels régionaux : chiffres clés », études et documents n°115, octobre 2014 ; livre blanc de la fédération nationale des parcs naturels régionaux, octobre 2015.

⁸⁷ 33 indicateurs ont été définis qui feront l'objet d'une description précise et, pour 16 d'entre eux, de fiches quantitatives. ?

Annexe II

Il serait souhaitable d'étudier, au niveau des associations interrégionales par exemple, la possibilité de mutualiser des postes dévolus à l'évaluation, surtout dans un contexte où, comme en Auvergne-Rhône-Alpes, les régions, qui prenaient directement en charge le coût des prestations d'évaluation et notamment le recours à des bureaux d'études extérieurs, pourraient rechigner devant une telle charge.

Enfin, les parcs rencontrés et la FNPRN insistent sur le fait qu'il est difficile de construire un référentiel de la mesure de l'impact des parcs sur leur territoire sans s'appuyer sur des indicateurs fiables qui puissent être mis à disposition, notamment par les services de l'État dans les régions (le PNR du Verdon a ainsi acheté à l'INSEE des données pour construire le début de son dispositif d'évaluation).

Certaines données ne sont pas disponibles, soit que les PNR soient à cheval sur les EPCI qui pourraient les fournir, soit que les données n'existent pas sur le périmètre classé, soit qu'elles concernent trop peu d'individus pour entrer dans les statistiques : il est particulièrement difficile d'obtenir des indications sur les micro entreprises, le nombre d'auto entrepreneurs, et des informations sur certaines filières agricoles très peu répandues, alors que le développement de ces activités peut constituer une mesure phare de la charte du parc.

Dans ce contexte la mission formule la recommandation suivante :

Recommandation n°5 : MTES, FPNRF

Simplifier le dispositif d'évaluation pour le rendre moins coûteux, moins consommateur de ressources humaines et surtout plus performant pour élaborer des instruments de communication efficaces :

- ◆ *rendre plus simples et plus lisibles les démarches d'évaluation en continu ; mieux y associer les élus pour augmenter leur implication dans les instances des parcs ;*
- ◆ *évaluer l'impact des parcs à partir de :*
 - *quelques indicateurs particulièrement représentatifs des enjeux de territoires en les croisant avec une représentation cartographique ;*
 - *quelques enquêtes auprès des habitants permettant de mesurer l'impact au sein du parc comparé à l'extérieur.*

5. Le cadre de financement des PNR

5.1. Les budgets des 51 PNR représentent un montant cumulé de 188 M€ de recettes, dont l'augmentation est essentiellement due aux créations de parcs

Le niveau de recettes et de dépenses est resté globalement stable par PNR sur les cinq dernières années, le poids financier représenté par les parcs a augmenté du fait des créations de PNR.

La mission a analysé les comptabilités des syndicats mixtes porteurs de parcs naturels régionaux (PNR) fournies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur la période 2010-2015 afin d'identifier les principaux agrégats financiers correspondants.

Encadré 12 : périmètre d'analyse et agrégats financiers utilisés par la mission pour l'étude des finances des PNR

Les parcs naturels régionaux (PNR) sont gérés par des syndicats mixtes qui constituent des groupements de collectivités territoriales⁸⁸.

L'article L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales (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 habitants à moins de 10 000 habitants, aux départements, ou encore aux régions.

Les budgets des syndicats mixtes porteurs de PNR relèvent donc des nomenclatures comptables suivantes :

- **M1-M5-M7** (nomenclature des associations syndicales de propriétaires et des syndicats mixtes ouverts) pour la plupart des budgets des syndicats sur l'exercice 2010 ;
- **M14** (nomenclature des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif) à compter de l'exercice 2011, en remplacement de la nomenclature M1-M5-M7 supprimée, pour la plupart des budgets de syndicats ;
- **M4** (nomenclature des services publics industriels et commerciaux) et **M49** (nomenclature dédiée aux services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable) pour les activités commerciales recensées dans les budgets annexes ;
- **M52** (nomenclature des départements et de leurs établissements publics administratifs) pour le parc naturel régional de Corse ;
- **M71** (nomenclature des régions) pour le parc naturel régional du Marais Poitevin.

La mission a récupéré auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) les extractions des comptabilités des différents syndicats porteurs de PNR des exercices 2010 à 2015, en incluant les budgets principaux et les budgets annexes, qui relèvent de ces six nomenclatures différentes, et en a effectué la synthèse.

Les agrégats comptables utilisés par la mission dans le rapport reprennent les définitions utilisées par la DGFIP pour analyser les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il s'agit plus particulièrement des définitions suivantes :

- **section de fonctionnement :**
 - **dépenses de fonctionnement** : débit net des comptes de la classe 6 ;
 - **recettes de fonctionnement** : crédit net des comptes de la classe 7 ;
- **section d'investissement :**
 - **recettes d'investissement** : crédit des comptes 102 (sauf 10229, 1027), 103, 13 (sauf 139), 16 (sauf 16449, 1645, 166, 1688, 169), 231, 232, 236, 237, 238, 26 (sauf 269), 27 (sauf 2768, 279), 454, 455, 456, 457, 458, 775 ;
 - **dépenses d'investissement** : débit des comptes 102 (sauf 1027, 10229), 103, 13 (sauf 139), 16 (sauf 16449, 1645, 166, 1688, 169), 20, 21, 23, 26 (sauf 269), 27 (sauf 2768, 279), 454, 455, 456, 457, 458, 481 ;
- **trésorerie** : débit – crédit du compte 515 et du compte 519 ;
- **capacité d'autofinancement** : crédit net des comptes de la classe 7 (sauf 775, 776, 777, 78) - débit net des comptes de la classe 6 (sauf 675, 676, 68).

⁸⁸ L'article L5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que « forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales ».

Annexe II

À fin 2015, les 51 syndicats porteurs de PNR totalisent des recettes totales de 188 M€, en incluant les budgets principaux et les budgets annexes (cf. **Tableau 6**). Ces montants correspondent aux recettes totales de la section de fonctionnement du budget des syndicats mixtes, et aux variations annuelles des postes de la section d'investissement.

Les recettes et dépenses de ces syndicats mixtes ont progressé respectivement de 15 % et 13 % sur la période considérée (cf. **Tableau 6** et **Tableau 7**, **Graphique 2** et **Graphique 4**). Cette augmentation correspond principalement à l'augmentation du nombre de parcs : entre 2010 et 2016, 5 nouveaux PNR ont été créés.

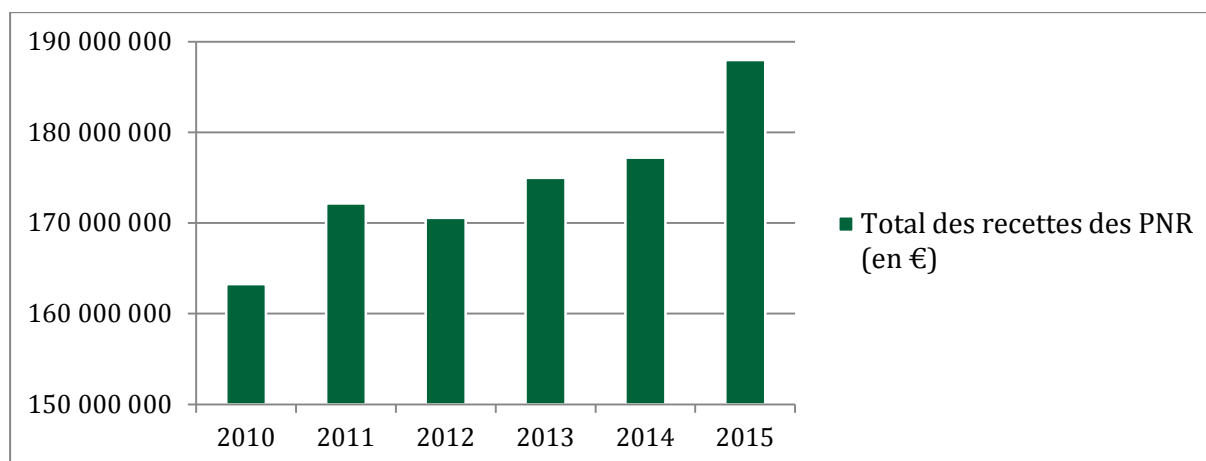
Les recettes et dépenses moyennes par PNR ont fluctué sur la période autour de 3,5 M€ en recettes et 3,7 M€ en dépenses, sans qu'une dynamique particulière puisse être identifiée (cf. **Tableau 6** et **Tableau 7**, **Graphique 3** et **Graphique 5**).

Tableau 6 : Évolution des recettes des syndicats mixtes porteurs de PNR sur 2010-2015

PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des recettes des PNR (en €)	163 271 666	172 157 171	170 578 438	174 964 965	177 217 249	187 964 234
Total des recettes de fonctionnement	128 452 030	133 778 711	139 971 953	142 462 415	143 859 383	151 353 887
Total des recettes d'investissement	34 819 636	38 378 460	30 606 485	32 502 550	33 357 866	36 610 347
Recettes moyennes par PNR (en €)	3 549 384	3 662 919	3 553 717	3 645 103	3 544 345	3 685 573

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

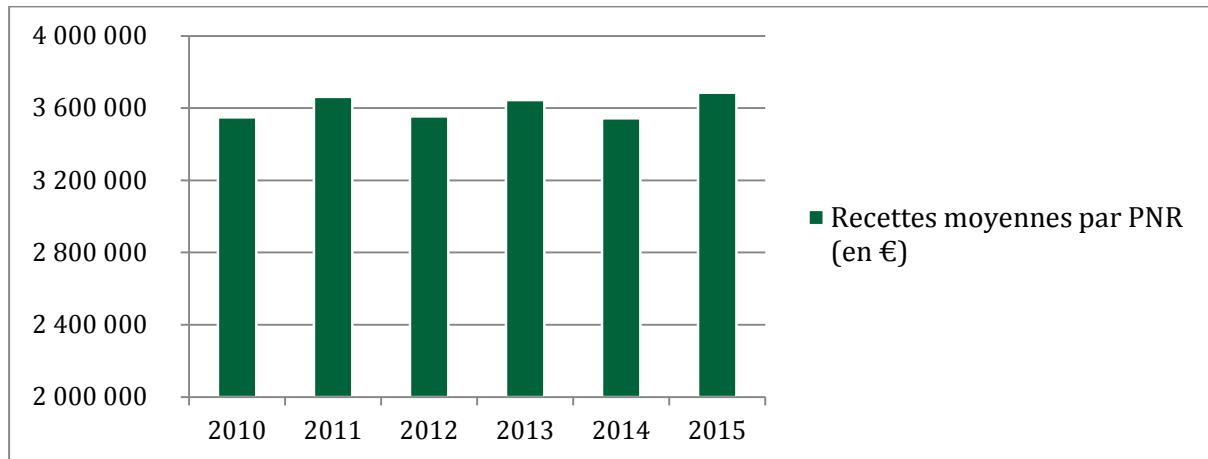
Graphique 2 : Évolution des recettes des syndicats mixtes porteurs de PNR sur 2010-2015



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

Annexe II

Graphique 3 : Évolution des recettes moyennes par PNR sur 2010-2015



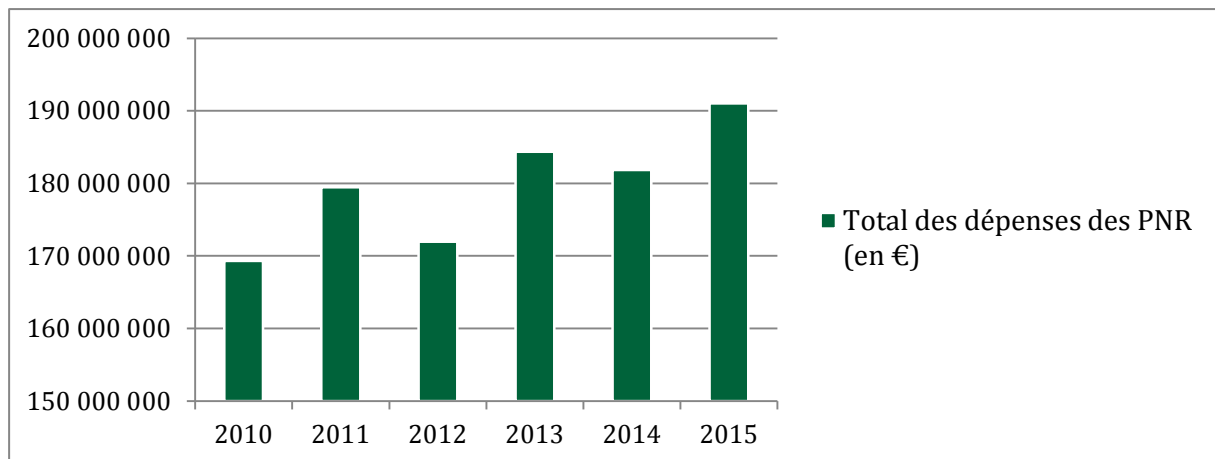
Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

Tableau 7 : Évolution des dépenses des syndicats mixtes porteurs de PNR sur 2010-2015

PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total des dépenses des PNR (en €)	169 293 746	179 454 516	171 948 170	184 352 661	181 865 989	191 042 722
Total des dépenses de fonctionnement	127 850 016	131 226 060	135 755 173	138 870 488	138 376 320	144 770 626
Total des dépenses d'investissement	41 443 730	48 228 456	36 192 997	45 482 173	43 489 669	46 272 096
Dépenses moyennes par PNR (en €)	3 680 299	3 818 181	3 582 254	3 840 680	3 637 320	3 745 936

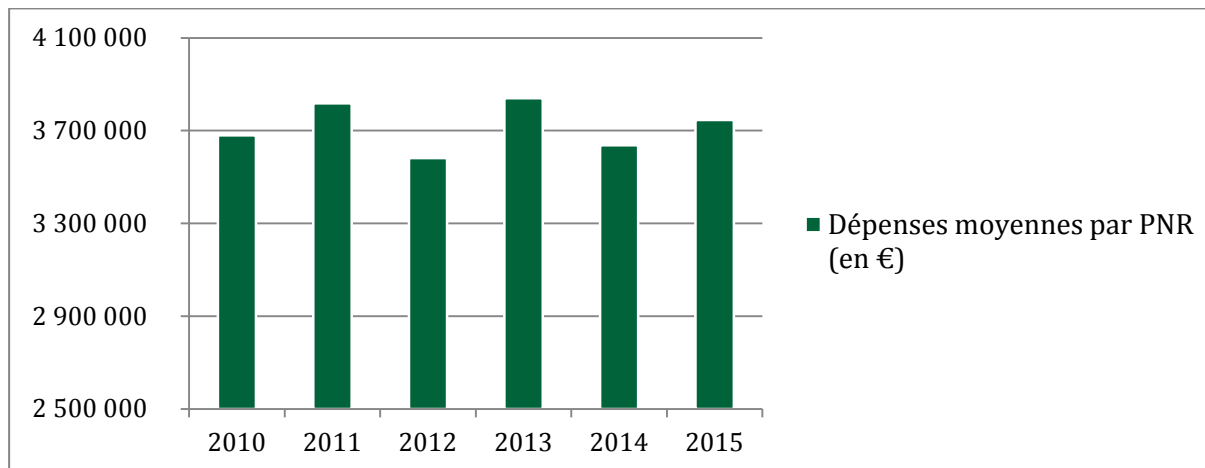
Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

Graphique 4 : Évolution des dépenses des syndicats mixtes porteurs de PNR sur 2010-2015



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

Graphique 5 : Évolution des dépenses moyennes par PNR sur 2010-2015



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP/CL2A.

5.2. Le cadre juridique et financier des syndicats mixtes leur offre une garantie statutaire de ressources, mais peut occasionnellement limiter la mise en œuvre d'opérations de leur programme d'actions

5.2.1. Les financements des parcs sont garantis par un ensemble de cadres contractuels dont la portée varie en fonction des contextes locaux

Le fonctionnement du syndicat mixte dépend des contributions des membres, accordées dans le cadre d'un dialogue de gestion à plusieurs niveaux.

Les représentants des syndicats mixtes rencontrés par la mission (PNR des Vosges-du-Nord, PNR du Gâtinais, PNR des Monts d'Ardèche et PNR du Pilat) ont distingué quatre niveaux d'engagements financiers des partenaires :

- ◆ les engagements de long terme prévus par la charte du parc sur 15 ans, qui sont de nature indicative ;
- ◆ des engagements pluriannuels conclus sur une période de 3 à 6 ans avec les principaux financeurs, en premier lieu la région, pour la réalisation d'un programme d'actions négocié ;
- ◆ des financements annuels négociés avec les principaux financeurs sur la base de la déclinaison de ces programmes d'actions pluriannuels ;
- ◆ des financements statutaires assurant le fonctionnement de base du PNR, dont la légitimité découle des statuts du syndicat mixte signés par l'ensemble des collectivités membres.

Les syndicats mixtes ont déclaré en réponse au questionnaire adressé par la mission qu'environ 70 % de leur masse salariale est financée par les cotisations statutaires (cf. Graphique 12). On peut identifier une dynamique de réduction de la masse salariale dite « statutaire » au profit du développement des dépenses de personnel déclarées attachées au programme d'actions des PNR sur la période 2012-2015.

Sur les 37 équipes de syndicats mixtes rencontrées par la mission ou consultées par questionnaire, 2⁸⁹ ont signalé à la mission des cas de non-paiements de contributions statutaires par quelques collectivités membres du syndicat.

⁸⁹ Syndicat mixte du parc du Gâtinais et syndicat mixte du parc des Millevaches.

5.2.2. L'exercice de programmation budgétaire des syndicats mixtes est normé par le calendrier budgétaire, sa bonne mise en œuvre dépend des relations nouées localement entre la structure et les principales collectivités contributrices

5.2.2.1. Le calendrier budgétaire des syndicats mixte est normé par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT)

Les syndicats mixtes porteurs de PNR organisent des réunions de préparation des programmes d'actions à venir avec leurs principaux contributeurs à partir de la seconde moitié de l'année n-1.

Ces réunions permettent de préparer le débat d'orientation budgétaire (DOB) organisé en décembre de l'année n-1. Le vote du budget primitif a lieu à partir du mois de février de l'année n.

L'article L1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que les budgets locaux sont votés au plus tard le 15 avril de l'exercice auquel ils s'appliquent.

Les budgets primitifs sont votés avant la détermination du compte administratif de l'année n-1 intégrant les résultats et les restes à réaliser. L'article L1612-12 du CGCT dispose que le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

5.2.2.2. La programmation budgétaire peut être localement compliquée par des incertitudes portant sur des contributions statutaires de membres dont les montants sont déterminés annuellement par délibération

Les principales collectivités contribuant au fonctionnement des syndicats mixtes délibèrent tout au long de l'année pour fixer les montants de leur contribution financière aux parcs. Les syndicats mixtes sont donc amenés à voter un ou plusieurs budgets supplémentaires dans l'année pour intégrer les montants définitifs. L'attente des principales contributions conduit les syndicats mixtes à constituer ou contracter des lignes de trésorerie afin de garantir le fonctionnement de la structure.

Deux syndicats mixtes⁹⁰ ont signalé à la mission des cas de non-paiements de contributions statutaires par quelques membres du syndicat. La mise en œuvre de certaines actions étant conditionnée à la participation effective de tous les financeurs, ces dernières ne sont engagées qu'en fin d'exercice lorsque le versement effectif de la contribution est incertain.

Ces difficultés apparaissent d'une part inhérentes au fonctionnement des syndicats mixtes (les ressources sont essentiellement constituées par les contributions des collectivités membres et les financements de partenaires publics extérieurs, cf. partie 5.3.1.2), et d'autre part contingentes aux bonnes relations entretenues par la structure avec ses principaux financeurs. La majorité des équipes de parcs consultées par la mission n'ont pas fait remonter de difficultés de cette nature.

⁹⁰ Syndicat mixte du parc du Gâtinais et syndicat mixte du parc des Millevaches.

5.2.3. L'obligation d'autofinancement prévue par le CGCT limite les possibilités de financement par les parcs d'opérations d'investissements

5.2.3.1. Les dernières lois portant sur le cadre d'organisation des collectivités locales ont retreint les possibilités de financements croisés pour clarifier l'exercice des compétences

Les lois votées dans les années 2010 portant sur le cadre d'organisation des collectivités territoriales ont eu pour objectifs de clarifier l'exercice des compétences par les différents niveaux de collectivités et d'éviter la dispersion des interventions financières, dans un contexte de contraintes accrues sur les finances publiques. Dans ce cadre, les financements croisés⁹¹ ont été encadrés et limités.

Le législateur a voulu limiter les cas d'intervention financière de plusieurs personnes publiques locales sur une même opération, pour clarifier les responsabilités des différents acteurs locaux, éviter une dilution de la responsabilité financière et maîtriser la dynamique des dépenses publiques locales. Dans cette perspective, l'article L. 1111-10 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose, en application de l'article 76 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, que *« toute collectivité territoriale ou tout groupement de collectivités territoriales, maître d'ouvrage d'une opération d'investissement, assure une participation minimale au financement de ce projet. (...) Cette participation minimale du maître d'ouvrage est de 20 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques à ce projet. »* Cet article a pour but de limiter les cas de financements croisés en obligeant toute collectivité maître d'ouvrage à assurer une participation financière minimale au projet.

Les PNR, gérés par des syndicats mixtes ouverts (c'est-à-dire associant des membres autres que des communes ou leurs groupements), sont concernés par cette disposition. L'article L 5111-1 du CGCT précise en effet que *« forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. »* La grande majorité des PNR sont portés par des syndicats mixtes *« associant exclusivement des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des départements et des régions »* tels que définis par l'article L. 5721-8. Ils sont donc concernés par l'obligation de participation minimale aux opérations d'investissements. L'obligation de participation minimale prévue par l'article L1111-10 ne s'applique en revanche pas aux syndicats mixtes dit *« ouverts-élargis »*, intégrant des chambres consulaires ou d'autres établissements publics (cas prévu par l'article L. 5721-2 du CGCT), ce qui est le cas du PNR du marais poitevin.

L'article L1111-9 du même code, dans sa rédaction issue de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) prévoit que *« les compétences des collectivités territoriales dont (...) l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales sont mises en œuvre dans le respect des règles suivantes : (...) la participation minimale du maître d'ouvrage, prévue au deuxième alinéa du III de l'article L. 1111-10, est fixée à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques(...) ». À l'exception des opérations figurant dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région, les projets relevant de ces compétences peuvent bénéficier de subventions d'investissement et de fonctionnement soit de la région, soit d'un département ».*

⁹¹ Les financements croisés correspondent aux interventions financières cumulées de plusieurs personnes publiques sur une même opération.

Cet article du CGCT a pour objectif d'inciter les collectivités territoriales à s'inscrire dans les schémas de programmation des collectivités chefs de file dans les domaines où les compétences sont encore partagées. Les actions des PNR sont très largement concernées par des compétences exercées par la région en tant que chef de file (l'aménagement et le développement durable du territoire, la protection de la biodiversité, le climat, la qualité de l'air, l'énergie) mais également par certaines compétences des départements (développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique, solidarité des territoires), ainsi que du bloc communal (mobilité durable, aménagement de l'espace, développement local). L'obligation de participation financière minimale est donc portée à 30 % des financements publics dans ces domaines. Le CGCT réserve enfin la possibilité de financements croisés région-départements aux seules actions recensées dans le contrat de projet État-région.

5.2.3.2. L'obligation de mobiliser des ressources propres pour remettre en cause le fonctionnement des PNR qui agissent principalement comme des ensembles financiers

L'instruction du Gouvernement NOR RDFB1520836N relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales du 22 décembre 2015, publiée dans le cadre de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE, précise que *« dans le cadre d'un groupement de collectivités, la participation minimale doit être financée par les ressources propres du groupement. Il s'agit notamment de l'excédent de la section de fonctionnement (qui permet de dégager un autofinancement) ou de l'emprunt. Les subventions d'investissement que peuvent verser d'autres collectivités territoriales, y compris des communes membres du groupement, ne peuvent pas être considérées comme des ressources propres. Ce sont des cofinancements publics »*.

L'obligation de participation minimale aux opérations d'investissement dont les syndicats sont maîtres d'ouvrage n'est pas cohérente avec le fonctionnement des parcs naturels régionaux. En effet :

- ◆ les PNR ont pour principale fonction de constituer des ensembles financiers, en rassemblant et articulant les moyens financiers d'autres acteurs publics : les collectivités membres, l'État, les fonds européens, pour la réalisation d'actions territoriales de développement et de protection du patrimoine naturel ;
- ◆ l'essentiel des ressources des PNR provient des collectivités membres et de financeurs institutionnels : les dotations publiques représentent 87 % des recettes des PNR (cf. 5.3.1.2). Les syndicats mixtes n'ont pas de compétences propres, ce qui n'autorise pas la levée de ressources fiscales.

Il en résulte que la part représentée par les ressources propres est structurellement limitée (cf. partie 5.3.3).

5.2.3.3. Des dérogations ont été introduites dans des documents de nature infra réglementaire, mais leur portée normative est limitée

La circulaire NOR IOCB1203166C du 5 avril 2012 relative aux articles 73 et 76 de la loi de réforme des collectivités territoriales précise que : *« s'agissant de certains groupements de collectivités territoriales constitués de par la loi sous forme de syndicat mixte tels que les parcs naturels régionaux qui bénéficient de contribution de ses (sic) membres mais ne disposent pas de ressources propres, « les concours financiers des membres d'un syndicat mixte au budget du syndicat, qu'il s'agisse d'une cotisation annuelle, d'une contribution exceptionnelle ou encore d'une subvention d'investissement, sont pris en compte dans le calcul de la participation minimale du syndicat mixte au financement des opérations d'investissement relevant de son*

Annexe II

domaine de compétence et dont il est maître d'ouvrage » *ainsi que l'a indiqué la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement en réponse à une question de M. Daniel REINER, sénateur, au cours de la séance du 20 décembre 2011* ».

La citation directe d'une réponse orale de la ministre souligne le caractère juridiquement fragile de la dérogation prévue par la circulaire du 5 avril 2012. La ministre mentionnait elle-même lors de la séance du Sénat du 20 décembre 2011 qu'une « *modification de nature législative serait certainement la réponse la plus appropriée* ».

Cette circulaire du 5 avril 2012 a été abrogée par l'instruction du Gouvernement NOR RDFB1520836N relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales du 22 décembre 2015, publiée dans le cadre de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRE .

Cette instruction précise, pour rappel, que « dans le cadre d'un groupement de collectivités, la participation minimale doit être financée par les ressources propres du groupement. Il s'agit notamment de l'excédent de la section de fonctionnement (qui permet de dégager un autofinancement) ou de l'emprunt. Les subventions d'investissement que peuvent verser d'autres collectivités territoriales, y compris des communes membres du groupement, ne peuvent pas être considérées comme des ressources propres. Ce sont des cofinancements publics ».

L'instruction du 22 décembre 2015 introduit quelques possibilités de dérogation, dont la portée est limitée. Elle précise que « *les collectivités peuvent convenir de déroger à [la] participation minimale [de 30 %], dans le cadre des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences élaborées par les collectivités chefs de file. En tout état de cause, la participation minimale du maître d'ouvrage ne saurait être inférieure au seuil de droit commun de 20 % fixé à l'article L. 1111-10 précité (...)* ».

En outre, la règle de participation minimale ne s'applique pas aux opérations inscrites dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région (CPER) ».

5.2.3.4. L'évolution des instructions comptables au 1^{er} janvier 2011 a pu localement compliquer les relations financières avec les collectivités territoriales contributrices

Les syndicats mixtes porteurs de PNR utilisaient jusqu'en 2011 la nomenclature comptable M1-M5-M7 applicable principalement aux associations syndicales de propriétaires, mais également destinée aux syndicats mixtes ouverts.

L'ordonnance n°2009-1400 du 17 novembre 2009 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux régions et aux syndicats mixtes de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales a conduit à la suppression de cette instruction comptable dite M1-M5-M7. En l'absence de délibération du syndicat mixte optant pour la M52 (instruction applicable aux départements) ou la M71 (instruction applicable aux régions) avant le 1^{er} janvier 2011, le cadre budgétaire et comptable M14 applicable aux communes de 3500 à 9 999 habitants s'applique de droit, à compter de l'exercice 2011. 49 des 51 syndicats porteurs de PNR ont ainsi basculé sur l'instruction M14 au 1^{er} janvier 2011.

Le plan de comptes de l'instruction M1-M5-M7 consacrée aux syndicats mixtes ouverts distinguait au sein du compte 74 (dotations, subventions et participations) les participations statutaires des autres subventions et participations pour chaque financeur.

Dans le cadre de l'instruction M14, cette distinction a disparu. Cela a pu localement compliquer les relations financières entre les syndicats mixtes et leurs collectivités membres. Le syndicat mixte porteur du PNR des Préalpes d'Azur a ainsi signalé à la mission que ce changement d'enregistrement comptable a généré « *une grande confusion même chez [les] principaux partenaires* » qui ne sont plus assurés de la destination de leurs contributions. Le syndicat mixte porteur du PNR des Préalpes d'Azur ajoute que cette distinction comptable permettait d'affirmer que « *la cotisation était l'autofinancement du PNR* ».

Il est cependant à noter que l'instruction M14 n'interdit pas aux comptables des syndicats mixtes de créer des rubriques supplémentaires pour identifier spécifiquement dans les comptes les contributions statutaires des collectivités membres.

5.2.3.5. L'application hétérogène de l'obligation d'autofinancement plaide pour une sécurisation du cadre s'appliquant aux PNR

La complexité du cadre juridique s'appliquant aux PNR et la diversité des relations entretenues entre les syndicats mixtes, les régions, les EPCI et les services de l'État conduisent à une application des règles différente selon les territoires.

Les PNR ont pu convenir localement de solutions leur permettant de lancer et participer à des opérations d'investissements en lien avec des collectivités territoriales :

- ♦ les parcs ont préparé et accompagné des opérations dont des EPCI constituaient les maîtres d'ouvrage ; les interlocuteurs de la mission au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et à la fédération nationale des PNR ont cité comme exemples des opérations menées par des EPCI dans le cadre de l'appel à projets national « *territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV)* », pour lequel seules les collectivités et EPCI pouvaient candidater ;
- ♦ le conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes a signé un courrier autorisant les PNR à déroger à l'obligation de participation minimale dans le cadre des compétences sur lesquelles la région est chef de file, dans la mesure où le soutien aux PNR est inscrit dans le contrat de projet État-région (CPER), en application du dispositif prévu dans l'instruction du 22 décembre 2015.

Ces solutions sont cependant contingentes aux relations institutionnelles pouvant être nouées entre les syndicats de parcs et leurs interlocuteurs locaux. Lors des entretiens menés par la mission, des exemples de refus de montages financiers de projets d'investissements ont mis en évidence une application hétérogène de l'obligation de participation minimale.

Recommandation n° 6 : DGCL, DGALN

Les dérogations existantes permettent de déterminer des solutions sur la base d'une bonne entente entre acteurs locaux, mais sont diversement mobilisées et appliquées.

Afin de sécuriser le cadre d'intervention des PNR, la mission recommande, plutôt qu'une modification législative qui serait disproportionnée et pourrait être mal interprétée au regard de l'objectif de décroisement des financements porté par les pouvoirs publics, de clarifier la doctrine nationale applicable aux PNR. Un travail de révision du corpus infra réglementaire pourrait être mené entre la DGCL et la DGALN, dans la perspective d'autoriser explicitement les syndicats porteurs de PNR à valoriser les dotations de fonctionnement reçues par les collectivités membres pour déterminer la participation minimale aux opérations d'investissement, sans pour autant contrevenir aux dispositions législatives en vigueur.

5.3. Examen de la situation financière des syndicats mixtes porteurs de PNR

5.3.1. Les recettes des parcs ont globalement augmenté sur la période 2010-2015, avec quelques évolutions de structure des financements

5.3.1.1. Les recettes globales des syndicats mixtes porteurs de PNR sont en augmentation sur la période 2010-2015

Les recettes des syndicats porteurs de PNR ont progressé aussi bien en volume (+ 15 %) qu'en moyenne (+ 4 %) sur la période 2010-2015 (cf. **Tableau 8**).

La progression de ces recettes s'explique essentiellement par le développement des recettes de fonctionnement (cf. **Tableau 8** et partie 5.3.1.4).

Tableau 8 : Recettes des PNR (en €)

PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des recettes de fonctionnement	128 452 030	133 778 711	139 971 953	142 462 415	143 859 383	151 353 887
Recettes de fonctionnement moyennes par PNR	2 792 435	2 846 356	2 916 082	2 967 967	2 877 188	2 967 723
Total des recettes d'investissement	34 819 636	38 378 460	30 606 485	32 502 550	33 357 866	36 610 347
Recettes d'investissement moyennes par PNR	756 949	816 563	637 635	677 136	667 157	717 850
Total des recettes des PNR	163 271 666	172 157 171	170 578 438	174 964 965	177 217 249	187 964 234
Recettes annuelles moyennes par PNR	3 549 384	3 662 919	3 553 717	3 645 103	3 544 345	3 685 573

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

5.3.1.2. Les financements publics représentent la majeure partie des recettes des PNR

La part des financeurs publics dans les recettes des PNR a progressé de 27 % sur la période 2010-2015, passant de 69 % à 87 % des recettes totales (cf. **Tableau 9**). Cette progression est essentiellement due à l'évolution des recettes d'investissement (cf. 5.3.1.5).

Les régions sont les premiers contributeurs financiers au fonctionnement des PNR, à hauteur de 38 % des recettes totales en 2015.

Annexe II

Tableau 9 : Contributions des différents financeurs aux recettes des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Financements État	15 542 294	15 754 401	17 177 701	15 389 362	16 209 115	17 451 299
Financements région	50 826 989	56 216 637	57 559 412	59 406 748	59 073 336	61 935 117
Financements départements	25 018 357	24 793 313	28 765 802	25 918 959	27 291 863	28 209 521
Financements communes	8 151 883	8 317 554	9 464 122	9 766 324	10 121 298	10 847 768
Financements EPCI	7 808 487	8 509 397	8 874 494	8 900 280	9 686 559	10 263 855
Financements européens	4 934 065	9 111 999	9 237 258	13 526 612	9 727 511	13 606 629
Total des recettes	163 271 666	172 157 171	170 578 438	174 964 965	177 217 249	187 964 234
Financements État (en %)	10	10	11	9	10	11
Financements région (en %)	31	34	35	36	36	38
Financements départements (en %)	15	15	18	16	17	17
Financements communes (en %)	5	5	6	6	6	7
Financements EPCI (en %)	5	5	5	5	6	6
Financements européens (en %)	3	6	6	8	6	8
Financements publics (en %)	69	75	80	81	81	87

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

5.3.1.3. La part des régions et départements dans les recettes de la section de fonctionnement des parcs reste prépondérante mais est en diminution, les financements État ont progressé en volume

Les premiers financeurs du fonctionnement des PNR sont les régions et les départements, aussi bien en part des contributeurs publics (cf. **Graphique 7** et **Graphique 8**) qu'en part des recettes totales de fonctionnement (cf. **Tableau 10** et **Graphique 6**). On peut cependant observer que la part des financements des régions et départements diminue de cinq points sur la période 2010-2015, tandis que la part des financements en provenance du bloc communal et des fonds européens progresse (cf. **Tableau 10** et **Graphique 6**).

Annexe II

Les financements de la section de fonctionnement par l'État ont progressé en volume de 18 % sur cinq ans (cf. **Tableau 10**). Le Ministère de la transition écologique et solidaire a maintenu sur la période une dotation d'un montant de 100 000 € par PNR au titre du soutien à l'ingénierie et d'un montant de 20 000 € par PNR pour l'appui aux études/opérations⁹². Le soutien financier global de l'État est cependant passé de 299 256 € en 2010 à 318 582 € par parc en 2015 (cf. **Graphique 9**), soit une augmentation de 6 %.

La progression des dotations de l'État sur la période provient des financements accordés au titre des différentes politiques publiques portées par les parcs : gestion des réserves naturelles nationales et des sites Natura 2000, actions relevant du ministère de l'agriculture et du ministère de la culture.

Le financement forfaitaire du fonctionnement des syndicats mixtes par l'État est donc resté stable tandis que les financements au titre d'actions de politique publique ont progressé. Le projet annuel de performances (PAP) 2015 du programme 113 paysages, eau et biodiversité indiquait que la dotation de l'État représentait « *environ 12 % du budget de ces structures* ». Le PAP 2017 du même programme indique que la dotation représente « *environ 6 % des budgets des syndicats mixtes de PNR* ».

**Tableau 10 : Contributions des différents financeurs des PNR aux recettes de fonctionnement
(en €)**

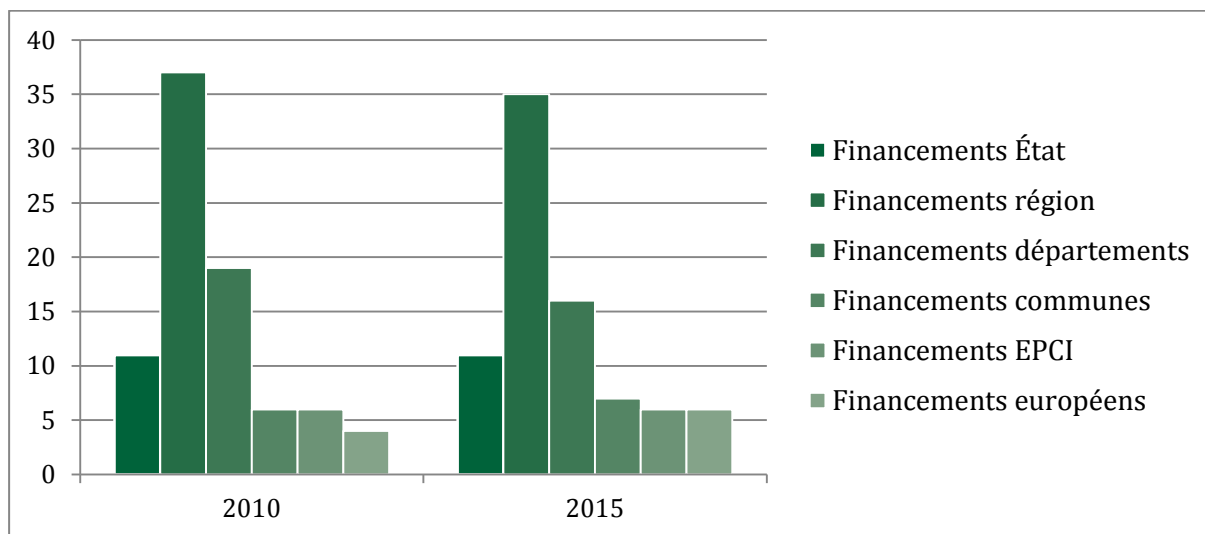
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Financements État	13 765 762	14 916 686	15 862 885	14 214 073	15 148 077	16 247 680
Financements région	47 537 881	51 042 389	50 560 994	53 068 247	51 787 036	52 951 302
Financements départements	24 450 389	22 733 579	24 202 504	23 455 191	24 491 959	24 373 688
Financements communes	8 102 801	8 286 776	9 231 971	9 620 400	9 952 559	10 236 048
Financements EPCI	7 462 777	8 037 080	8 435 429	8 384 568	9 149 553	9 462 242
Financements européens	4 920 872	8 165 602	7 552 777	9 002 209	8 701 444	9 837 469
Total des recettes de fonctionnement	128 452 030	133 778 711	139 971 953	142 462 415	143 859 383	151 353 887
Financements État (en %)	11	11	11	10	11	11
Financements région (en %)	37	38	36	37	36	35
Financements départements (en %)	19	17	17	16	17	16
Financements communes (en %)	6	6	7	7	7	7
Financements EPCI (en %)	6	6	6	6	6	6
Financements européens (en %)	4	6	5	6	6	6
Financements publics (en %)	83	88	90	91	92	95

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

⁹² Sources : projets annuels de performance (PAP) annexés aux lois de finances, éléments de cadrage du dialogue de gestion 2017 du programme 113 « Paysages, Eau et Biodiversité », août 2016.

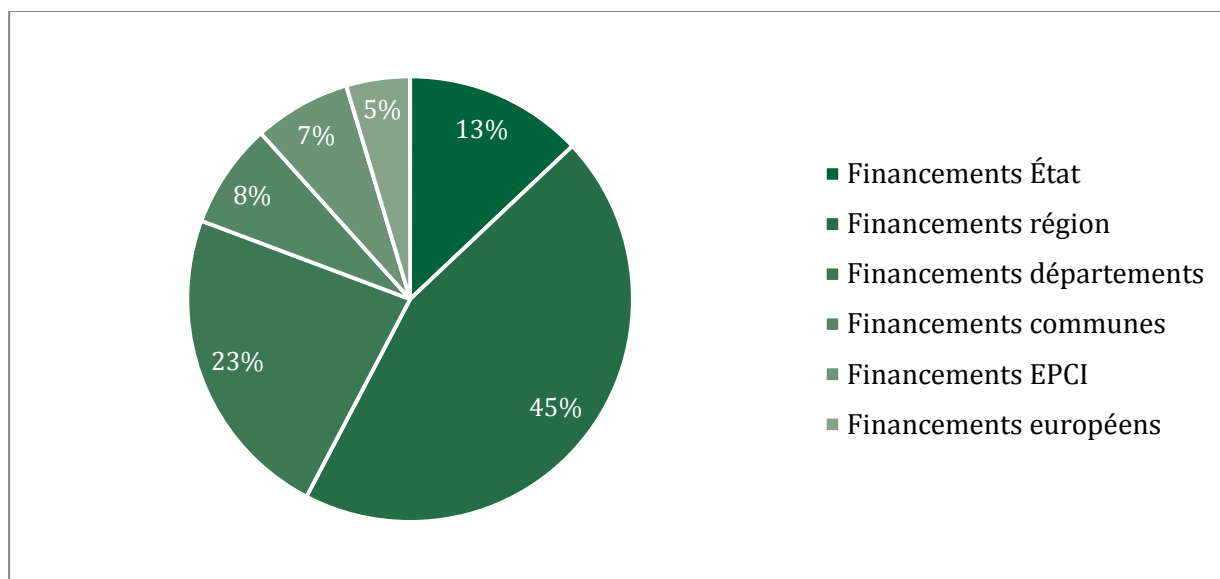
Annexe II

Graphique 6 : Évolution de la part des différents contributeurs au budget de fonctionnement des parcs entre 2010 et 2015 (en % du total des recettes de la section de fonctionnement)



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

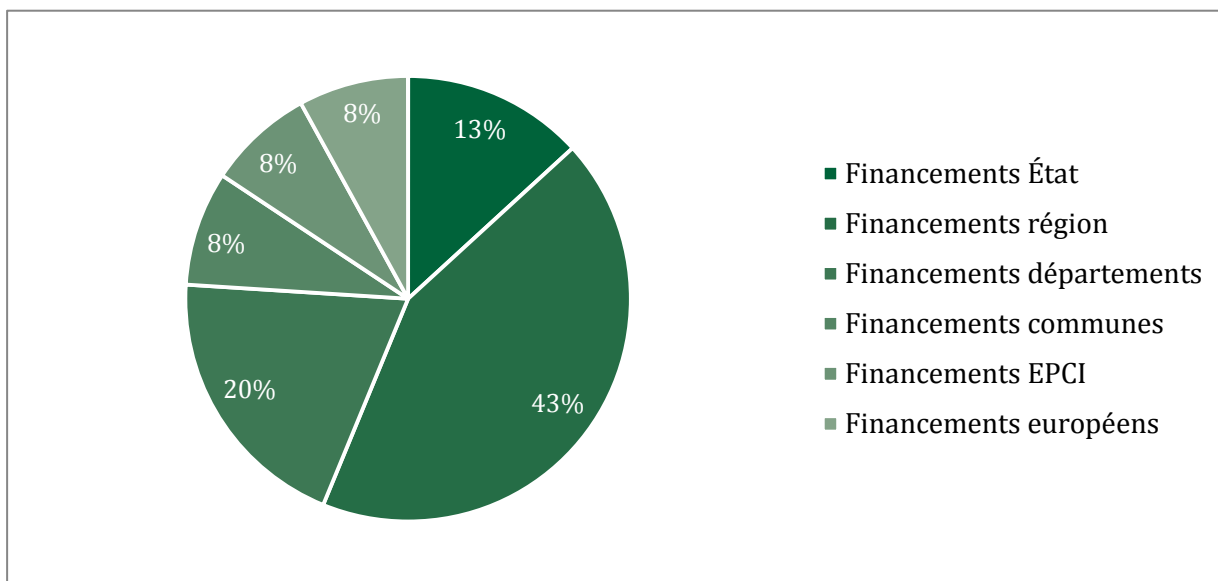
Graphique 7 : Part des différents contributeurs à la section de fonctionnement des parcs en 2010 (en % du total des contributions publiques)



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP.

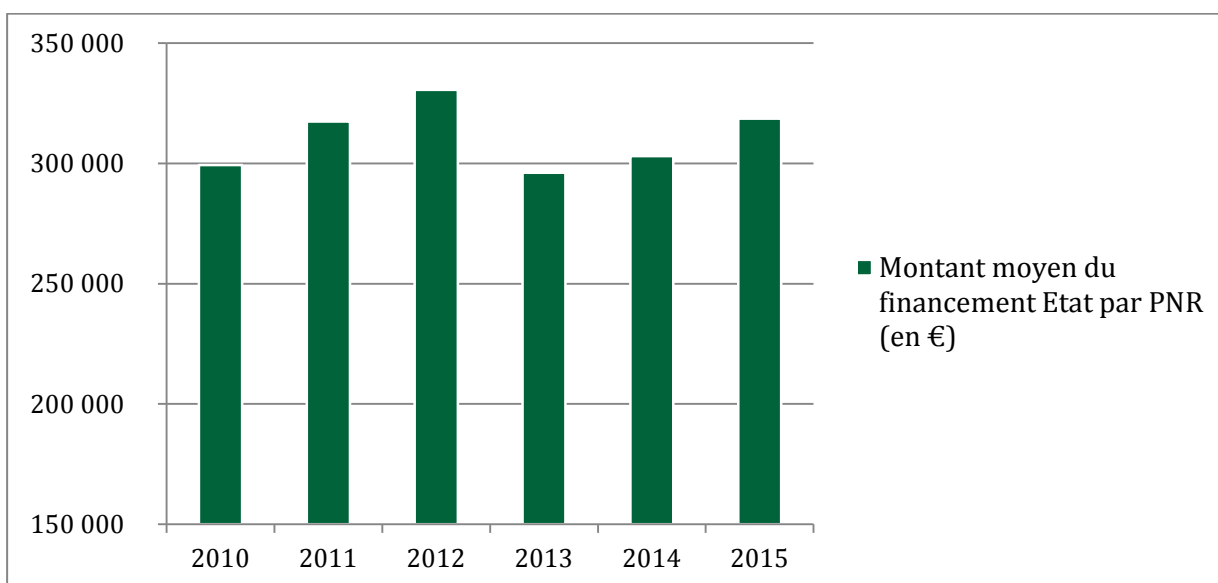
Annexe II

**Graphique 8 : Part des différents contributeurs à la section de fonctionnement des parcs en 2015
(en % du total des contributions publiques)**



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP.

Graphique 9 : Montant moyen du financement par l'État de la section de fonctionnement du budget des parcs



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP.

5.3.1.4. Les cotisations statutaires des membres des syndicats mixtes porteurs de PNR représentent plus de 55 % des recettes de la section de fonctionnement

La fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) réalise des enquêtes annuelles auprès des syndicats porteurs de PNR. Elle récupère notamment des données déclaratives permettant de distinguer, au sein des recettes de la section de fonctionnement⁹³, les recettes issues des cotisations statutaires des autres ressources). (cf. **Tableau 11**). Il en ressort les éléments suivants :

- ♦ d'une part la stabilité, entre 2006 et 2015, du poids relatif des recettes statutaires par rapport aux « *recettes sur opérations réalisées* » (celles qui financent des actions spécifiques) ;
- ♦ d'autre part, le poids particulièrement élevé des recettes statutaires par rapport aux « *recettes sur opérations réalisées* », puisque sur 2015, elles pèsent 56,5 % des recettes contre 34,9 % pour les recettes sur opérations.

Tableau 11 : Répartition des recettes des PNR entre cotisations statutaires et recettes sur opérations (en €)

Catégorie de recettes	2006	%	2015	%
Recettes issues des cotisations statutaires (+ État)	55,5	57,6	78,2	56,5
Recettes sur opérations	32,6	33,9	48,3	34,9
Autres (ressources propres, produits financiers,...)	8,2	8,5	12	8,7
Total	96,3	100,0	138,5	100,0

Source : FPNRF, 2017.

5.3.1.5. Les recettes d'investissement moyennes des PNR sont en diminution, et la part des subventions d'investissement publiques en augmentation

Les recettes d'investissement moyennes par PNR ont globalement diminué de 5 % sur la période 2010-2015 pour s'établir à 717 850 € par parc en moyenne (cf. **Tableau 12**).

La part représentée par les subventions d'investissement des acteurs publics dans les recettes d'investissement a notablement progressé sur la période 2010-2015 : elle a doublé pour s'établir à 52 % des recettes d'investissement (cf. **Tableau 12**).

⁹³ Hors budgets annexes et hors recettes d'investissements.

Annexe II

Tableau 12 : Contributions des différents financeurs des PNR aux recettes d'investissement (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Financements État	1 776 532	837 715	1 314 816	1 175 289	1 061 038	1 203 619
Financements région	3 289 108	5 174 248	6 998 418	6 338 501	7 286 300	8 983 815
Financements départements	567 968	2 059 734	4 563 298	2 463 768	2 799 904	3 835 833
Financements communes	49 082	30 778	232 151	145 924	168 739	611 720
Financements EPCI	345 710	472 317	439 065	515 712	537 006	801 613
Financements européens	13 193	946 397	1 684 481	4 524 403	1 026 067	3 769 160
Total des recettes d'investissement de l'année	34 819 636	38 378 460	30 606 485	32 502 550	33 357 866	36 610 347
Recettes d'investissement moyennes par PNR	756 949	816 563	637 635	677 136	667 157	717 850
Financements État (en %)	5	2	4	4	3	3
Financements région (en %)	9	13	23	20	22	25
Financements départements (en %)	2	5	15	8	8	10
Financements communes (en %)	0	0	1	0	1	2
Financements EPCI (en %)	1	1	1	2	2	2
Financements européens (en %)	0	2	6	14	3	10
Financements publics (en %)	17	25	50	47	39	52

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

5.3.2. La structure des dépenses des syndicats porteurs de PNR est restée globalement stable sur la période 2010-2015

5.3.2.1. La part des dépenses de fonctionnement est restée relativement stable sur les cinq dernières années

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement au sens de la comptabilité budgétaire représentent respectivement 76 et 24 % du total des dépenses des syndicats porteurs de PNR (cf. **Tableau 13**). Ces pourcentages ont peu évolué entre 2010 et 2015.

Annexe II

Tableau 13 : Dépenses des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des dépenses de fonctionnement	127 850 016	131 226 060	135 755 173	138 870 488	138 376 320	144 770 626
Total des dépenses d'investissement	41 443 730	48 228 456	36 192 997	45 482 173	43 489 669	46 272 096
Total des dépenses des PNR	169 293 746	179 454 516	171 948 170	184 352 661	181 865 989	191 042 722
Dépenses moyennes par PNR	3 680 299	3 818 181	3 582 254	3 840 680	3 637 320	3 745 936

Source : comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

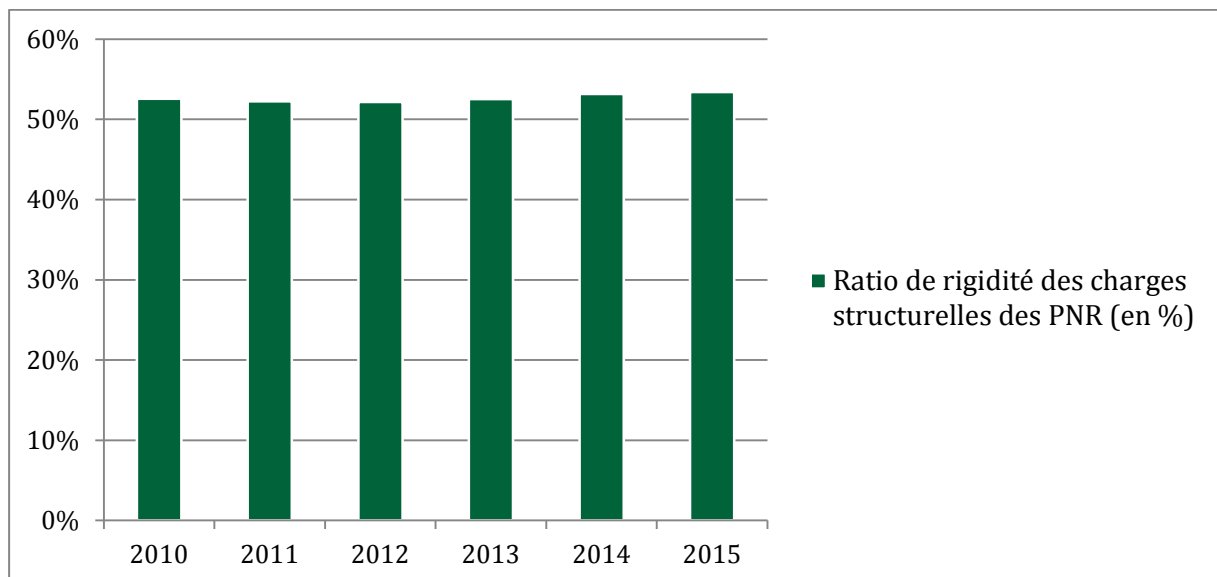
5.3.2.2. Le ratio de rigidité des charges structurelles des parcs est resté stable sur la même période

Le « ratio de rigidité » se définit par le rapport entre les charges structurelles (charges de personnel, contingents et participations obligatoires, charges financières) et les produits réels de fonctionnement.

Ce ratio donne une indication sur les limites des marges de manœuvre des syndicats mixtes sur leur budget de fonctionnement.

Le ratio de rigidité des dépenses des parcs s'est globalement maintenu à 53 % sur l'ensemble de la période 2010-2015 (cf. **Graphique 10**). On peut identifier une légère augmentation sur les quatre derniers exercices connus.

Graphique 10 : ratio de rigidité des charges structurelles des syndicats mixtes des parcs



Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP, retraitement mission.

Annexe II

Si l'on examine chacun des 51 parcs, les situations sont plus contrastées. Parmi les 51 syndicats mixtes porteurs de parcs, 5 ont en moyenne sur la période un ratio de rigidité des charges structurelles supérieur ou égal à 60 % (cf. **Tableau 14**), et 5 ont un ratio inférieur ou égal à 45 % (cf. **Tableau 15**). Par ailleurs, 24 syndicats mixtes ont un ratio de rigidité qui diminue sur la période 2010-2015, contre 27 dont le ratio de rigidité augmente.

Tableau 14 : ratios de rigidité des charges structurelles les plus élevés (en %)

PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Baronnies provençales	54	61	72	89	81	58	69
Boucles de la Seine	40	58	76	71	63	56	61
Corse	71	72	69	71	67	75	71
Lubéron	64	69	70	65	67	66	67
Perche	62	65	61	61	65	59	62

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP, retraitement mission.

Tableau 15 : ratios de rigidité des charges structurelles les moins élevés (en %)

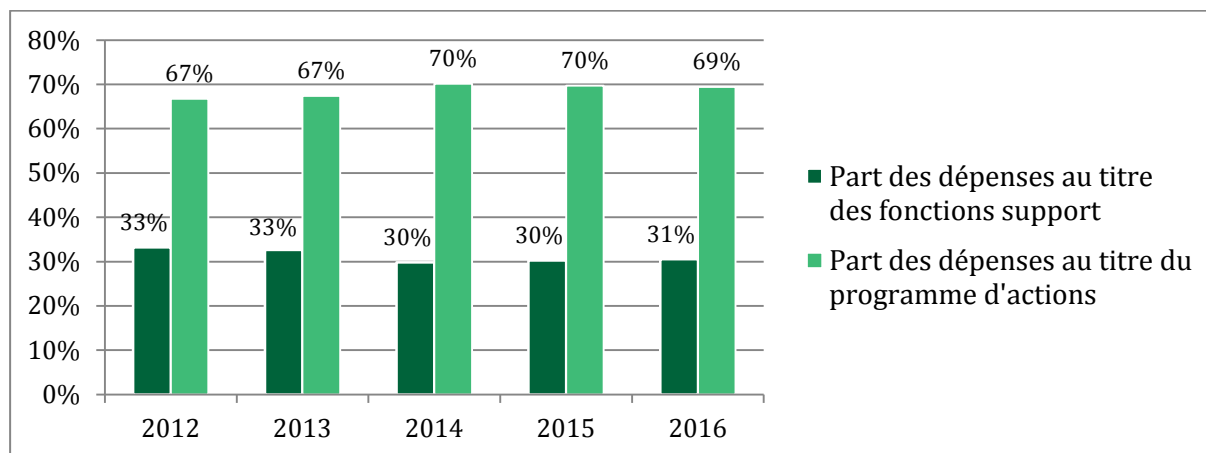
PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
Ardennes	28	44	37	46	49	52	43
Caps et marais d'Opale	37	34	44	41	51	49	43
Gâtinais français	30	34	26	23	25	31	28
Oise	31	39	37	51	43	37	40
Vexin	32	40	47	43	44	49	43

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP, retraitement mission.

5.3.2.3. La part des dépenses liées aux fonctions support diminue très légèrement sur la période 2012-2016 selon les déclarations des parcs

Selon les déclarations des syndicats mixtes sollicités par la mission dans le cadre d'une enquête, les dépenses liées aux fonctions support et les dépenses réalisées au titre des programmes d'actions des PNR représentent respectivement 69 et 31 % du total en 2016 (cf. **Graphique 11**). Cette proportion est également restée stable sur la période 2010-2016.

Graphique 11 : Répartition des dépenses entre fonctions support et programme d'actions



Source : Questionnaire adressé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission.

5.3.2.4. La masse salariale représente la moitié des dépenses de fonctionnement et est majoritairement couverte par les contributions statutaires

La masse salariale représente un peu plus de 50 % des dépenses de fonctionnement des syndicats mixtes porteurs de PNR (cf. **Tableau 16**). Cette proportion est restée relativement stable sur la période examinée. Les parcs naturels régionaux ont une activité d'animation territoriale et d'ingénierie de projets qui repose essentiellement sur la mobilisation de cadres et de chargés de mission aux compétences spécialisées.

Tableau 16 : Masse salariale des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Masse salariale totale	65 705 151	68 246 999	71 084 732	72 080 473	73 985 457	77 210 039
Part de la masse salariale dans les dépenses de fonctionnement	51	52	52	52	53	53
Rémunérations de personnel	47 602 512	48 999 426	50 636 362	51 482 664	53 735 606	56 064 548
Rémunération du personnel titulaire	23 763 463	24 548 351	25 349 701	24 867 279	27 405 162	28 805 591
Rémunération du personnel non titulaire	21 913 361	22 527 569	23 577 548	24 962 137	23 858 185	24 420 255
Autres rémunérations (contrats aidés, apprentis, remboursements)	0	0	0	0	0	0
Part des titulaires dans les rémunérations	50	50	50	48	51	51
Part des non titulaires dans les rémunérations	46	46	47	48	44	44

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP.

L'exploitation du questionnaire retourné par 36 syndicats porteurs de PNR établit que les effectifs des syndicats mixtes sont majoritairement constitués d'agents de catégorie A ou équivalents. Les catégories A+ et A représentent à fin 2016 53 % des effectifs des syndicats (cf. **Tableau 17**).

La structure des PNR se distingue à ce titre de l'ensemble de la fonction publique territoriale, où les agents de catégorie A représentent 9 % des effectifs, dont 0,6 % en A+, les agents de catégorie B représentent 14 % des effectifs et les agents de catégorie C 76 %⁹⁴.

Ces agents de catégorie A présents dans les parcs sont positionnés sur des postes d'expert et d'ingénierie au service des collectivités membres du syndicat.

⁹⁴ Fonction publique - Chiffres-clés 2016, DGAFP.

Annexe II

Le statut de syndicat mixte conduit les parcs à recruter majoritairement en statut de droit public. Selon les syndicats interrogés, 49 % des effectifs sont titulaires de la fonction publique territoriale, en intégrant les personnes en position de détachement et de mise à disposition, et plus largement 90 % des effectifs sont de statut public (cf. **Tableau 18**). Les agents travaillant au sein des syndicats mixtes porteurs de PNR sont enfin majoritairement sous des régimes de contrat ou de statut de longue durée, lesquels représentent 67 % des effectifs.

Tableau 17 : Catégories d'agents en poste dans les syndicats mixtes porteurs de PNR à fin 2016

	Catégories A+	Catégories A	Catégories B	Catégories C
ETP	50	640,2	220,79	391,435
Proportion (en %)	4	49	17	30

Source : Questionnaire envoyé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission.

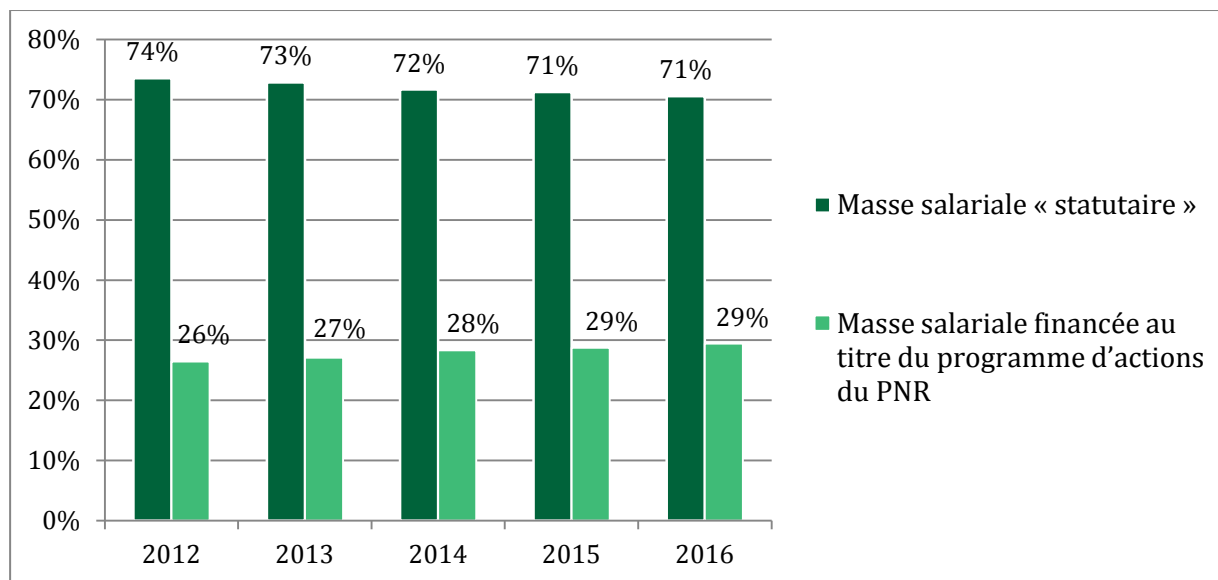
Tableau 18 : Statuts des agents en poste dans les syndicats mixtes porteurs de PNR à fin 2016

	Titulaires	Détachés	Mis à disposition	CDD de droit public	CDI de droit public	CDD de droit privé	CDI de droit privé	Contrats aidés	Stagiaires	Service civique
ETP	615,91	10	8,94	322,08	213,67	44,4	29,77	58,24	51,125	12,4
Proportion (en %)	47	1	1	25	16	3	2	4	4	1

Source : Questionnaire envoyé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission.

Les syndicats mixtes ont déclaré dans leurs réponses au questionnaire adressé par la mission qu'environ 70 % de leur masse salariale est financée par les cotisations statutaires (cf. Graphique 12). On peut identifier une dynamique de réduction de la masse salariale dite « statutaire » au profit du développement des dépenses de personnel déclarées attachées au programme d'actions des PNR sur la période 2012-2015.

Graphique 12 : Répartition de la masse salariale entre fonctionnement statutaire et programme d'actions



Source : Questionnaire adressé aux syndicats mixtes porteurs de PNR, retraitement mission. 36 réponses sur 51 parcs interrogés.

5.3.3. Les ressources propres représentent une part structurellement limitée des ressources des parcs

Les ressources propres correspondent aux ressources issues de l'activité des syndicats mixtes, soumise à rémunération ou redevance⁹⁵. Ces ressources ont progressé en moyenne de 38 % par parc sur la période 2010-2015 (cf. **Tableau 19**).

Les syndicats mixtes interrogés par questionnaire par la mission indiquent que les ressources propres représentent une part très limitée des recettes de leur structure. En 2015, elles représentent 11 % des recettes de fonctionnement des parcs (cf. **Tableau 6**). Si plusieurs parcs interrogés par la mission ont indiqué travailler au développement du mécénat (parc des Monts d'Ardèche) et du financement participatif (parc du Pilat), aucun n'a estimé que ces sources de financement sont de nature à constituer une part notable de leur budget à moyen terme.

Tableau 19 : Ressources propres des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Ressources propres ⁹⁶	11 004 910	11 007 352	11 633 384	13 405 877	13 595 190	16 809 318
Ressources propres moyennes par parc	239 237	234 199	242 362	279 289	271 904	329 594
Ressources propres en % des dépenses d'investissement	27	23	32	29	31	36

Source : comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

5.3.4. La capacité d'autofinancement a notablement progressé sur la période 2010-2015, afin de couvrir les opérations d'investissement devant être autofinancées

Dans le cadre des nomenclatures comptables s'appliquant aux syndicats mixtes ouverts (cf. **Encadré 12**), le résultat est calculé extra-comptablement en fin d'exercice et représente le solde entre les produits et les charges de fonctionnement de l'exercice. Il est repris par le comptable en balance d'entrée au compte 12 « *Résultat de l'exercice* ».

Le montant cumulé des résultats des syndicats porteurs de PNR a été fluctuant sur la période 2010-2015. On peut cependant identifier une progression du résultat total et du résultat moyen, respectivement de 145 et 112 % (cf. **Tableau 20**).

Ces chiffres consolidés ne permettent pas pour autant de conclure que les capacités de financement de l'ensemble des syndicats mixtes s'améliorent. En effet, suivant les exercices, entre 31 et 53 % des budgets des parcs font état de résultats négatifs. L'écart-type des résultats est élevé et a également tendance à augmenter (cf. **Tableau 20**).

⁹⁵ L'article 3 de la loi organique (L.O) n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales précise qu'au « *sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ».

⁹⁶ Montants issus des comptes de recette suivants : produits des services du domaine et vente diverses (70), production stockée (71), production immobilisée (72), produits d'impôts et taxes (73), autres produits de gestion courante (75), produits financiers (76), produits exceptionnels (77), reprises sur amortissements et provisions (78).

Annexe II

Les résultats moyens recensés dans les budgets des parcs sur la période 2010-2015 se répartissent de la manière suivante : 37 % des budgets connaissent un résultat moyen négatif, 40 % des budgets connaissent un résultat moyen compris entre 0 et 50 000 €, et 24 % d'entre eux connaissent un résultat moyen supérieur ou égal à 50 000 €.

L'analyse des comptabilités des syndicats mixtes fait donc apparaître une situation hétérogène, avec d'une part des PNR dont les résultats ont globalement tendance à progresser, et d'autre part des PNR ne dégageant pas régulièrement de résultat positif. Sur les budgets examinés par la mission, 21 % d'entre eux n'ont connu que des résultats négatifs sur la période 2010-2015, et 33 % d'entre eux n'ont connu que des résultats positifs⁹⁷.

Tableau 20 : Résultats des syndicats mixtes porteurs de PNR (en €)

PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultats de l'exercice n-1	2 241 682	642 373	2 485 757	4 216 809	3 578 780	5 483 114
Résultat moyen par budget	24 366	6 762	26 166	43 472	36 149	51 727
Part de budgets avec des résultats négatifs	46	45	31	37	53	39
Écart type des résultats	179 129	133 809	177 624	192 204	200 588	232 031

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

La capacité d'autofinancement (CAF) des parcs correspond aux excédents de la section de fonctionnement des syndicats mixtes (cf. **Encadré 12**). Elle permet de financer la section d'investissement.

La CAF a été multipliée par cinq sur la période 2010-2015. Elle couvre à fin 2015 23 % des débits de la section d'investissement (cf. **Tableau 21**).

Si l'analyse de l'évolution de la CAF donne quelques indications sur les dynamiques à l'œuvre, cela ne permet pas pour autant d'apprécier la capacité individuelle des syndicats mixtes à répondre à l'obligation de participation minimale aux opérations d'investissement (cf. 5.2.3). En effet les éléments suivants doivent être pris en compte :

- ♦ la CAF globale ne reflète pas la capacité de financement de chaque parc qui est hétérogène ;
- ♦ l'obligation de participation financière minimale s'applique opération par opération.

Même si la dynamique est positive, les situations des parcs sont contrastées : entre 16 et 52 % des syndicats porteurs de PNR ont une CAF négative pour un exercice donné (cf. **Tableau 22**). Les situations sont également variables d'année en année pour la plupart des parcs : seuls 8 parcs sur 51 ont connu une CAF positive sur l'ensemble de la période 2010-2015⁹⁸. Les parcs ont en moyenne connu deux exercices caractérisés par une CAF négative.

⁹⁷ Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP, retraitements mission.

⁹⁸ Source : comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP, retraitement mission.

Annexe II

Tableau 21 : Capacité d'autofinancement des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
CAF totale	2 091 150	4 861 685	6 441 351	4 992 571	8 035 357	10 619 719
CAF moyenne par PNR	45 460	103 440	134 195	104 012	160 707	208 230
CAF en % des dépenses d'investissement	5	10	18	11	18	23

Source : comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

Tableau 22 : Syndicats mixtes avec une CAF négative

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Nombre de PNR avec une CAF négative	24	14	16	21	13	8
Part de PNR avec une CAF négative	52 %	30 %	33 %	44 %	26 %	16 %

Source : comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP.

5.3.5. Situation de trésorerie et variation du fonds de roulement

Les principales collectivités contribuant au fonctionnement des syndicats mixtes délibèrent tout au long de l'année pour fixer les montants de leur contribution financière aux parcs. Les syndicats mixtes sont donc amenés à voter un ou plusieurs budgets supplémentaires dans l'année pour intégrer les montants définitifs. L'attente des principales contributions conduit les syndicats mixtes à constituer ou contracter des lignes de trésorerie afin de garantir le fonctionnement de la structure.

Certaines actions financées sur fonds européens peuvent également conduire les syndicats mixtes porteurs de parc à verser des avances, couvertes par des lignes de trésorerie.

Le niveau de trésorerie mesuré en fin d'année (cf. **Tableau 23**) n'est pas en soi significatif car il constitue une photographie résultant des rythmes de versement des dotations des collectivités et des calendriers de déploiement des actions. Une analyse approfondie de la trésorerie nécessiterait un retraitement des informations de soldes mensuels, ce que la mission n'a pas été en mesure de réaliser dans le calendrier alloué à ses travaux.

Annexe II

Tableau 23 : Trésorerie des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Total des disponibilités au compte du Trésor en fin d'exercice	26 731 461	28 417 059	29 616 647	27 457 615	28 471 207	39 490 122
Total des crédits de trésorerie en fin d'exercice	5 022 500	5 752 000	5 221 500	5 311 616	4 512 056	4 072 840
Total trésorerie en fin d'exercice	22 665 059	24 395 147	22 145 999	23 959 151	32 983 263	35 417 282
Trésorerie disponible en fin d'exercice moyenne par PNR	690 304	727 001	725 795	682 692	659 665	854 176

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP.

Le calcul de la variation du fonds de roulement (VFR) sur plusieurs exercices permet cependant d'apprécier les tensions pouvant peser sur la trésorerie des structures. Au global, la variation du fonds de roulement est positive sur les exercices 2011 à 2015, ce qui limite les tensions de trésorerie (cf. **Tableau 24**).

Tableau 24 : Variation du fonds de roulement des PNR (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Variation du fonds de roulement (VFR)	-7 491 687	3 899 828	16 807 108	5 000 426	12 084 207	18 153 799
VFR moyenne par PNR	-162 863	82 975	350 148	104 176	241 684	355 957

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Helios, DGFIP.

5.3.6. Capitaux propres

Les capitaux propres des syndicats porteurs de PNR ont augmenté de 17 % sur la période 2010-2015, pour s'établir à un montant cumulé de 433 M€ à fin 2015 (cf. **Tableau 25**). Au-delà de l'augmentation du nombre de parcs sur la période considérée, les capitaux propres moyens par parc ont également augmenté de 5 % sur la période, pour s'établir à 8,5 M€ à fin 2015.

La part de l'emprunt a diminué de 11 % sur la période, soit une diminution moyenne de 20 % par parc, sachant toutefois que l'année 2015 marque un recul non représentatif des exercices précédents.

Annexe II

Tableau 25 : Capitaux propres des syndicats mixtes porteurs de PNR

PNR	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de PNR	46	47	48	48	50	51
Capitaux propres	371 563 306	370 686 805	383 390 494	397 957 358	412 794 765	433 708 863
Dont emprunts	10 768 770	10 331 160	11 058 138	10 908 888	11 210 926	9 610 945
Capitaux propres moyens par parc	8 077 463	7 886 953	7 987 302	8 290 778	8 255 895	8 504 095
Emprunts moyens par parc	234 104	219 812	230 378	227 269	224 219	188 450

Source : Comptabilité des Syndicats mixtes extraite du logiciel Hélios, DGFIP

Bibliographie

- ◆ Les parcs naturels régionaux, des territoires en expériences, Nacima Baron, Romain Lajarge, éditions QUAE, décembre 2015
- ◆ Mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux, CGPC, IGE, CGGREF, juin 2005
- ◆ Ruralité : quel avenir ? Citadins, cela vous concerne aussi !, René Souchon, éditions, 2017
- ◆ Une nouvelle ambition pour la France en Europe – Mission sur l'aménagement du territoire : refonder les relations entre Etat et collectivités territoriales, LEBRETON Claudy, JOUEN Marjorie, BOUDEHEN Clara, Premier ministre, juin 2016
- ◆ Les impacts d'un parc naturel régional (PNR) sur les évolutions socio-démographiques de son espace rural : le cas du Vexin français, Didier Desponds, 2007, Norois
- ◆ Innovation et territoires de faible densité, CGET, 2015
- ◆ Les chiffres clés des PNR études et documents n°115 du SoeS
- ◆ L'innovation dans les parcs naturels régionaux, livre Blanc FPNRF, octobre 2015
- ◆ Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la charte du Parc naturel régional (PNR) Oise – Pays de France -2016-72
- ◆ Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020, Liste complète des indicateurs de suivi – 4 février 2015
- ◆ Circulaire du 4 mai 2012 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes
- ◆ Quelles formes prend l'ingénierie en paysage et urbanisme au Parc naturel régional d'Armorique et quelles perspectives d'évolution envisager ? Thépault Cécile 2015 Agrocampus ouest
- ◆ Évaluation du programme de revitalisation des centres bourgs, volet ingénierie, CGET, avril 2017
- ◆ Gérer un parc naturel régional, c'est accepter une concertation permanente, raphaël Mathevet – Laurent Radisson, actu environnement, 15 mars 2017
- ◆ Les parcs naturels régionaux dans la transition écologique et énergétique, note rapide n°631 – - septembre 2013, institut d'aménagement et d'urbanisme ile de France
- ◆ Les parcs naturels régionaux dans la transition écologique et énergétique, note rapide n°631 – - septembre 2013, institut d'aménagement et d'urbanisme ile de France
- ◆ Agir pour des territoires durables, plaquette Région ile de france, unité d'aménagement durable, 2015
- ◆ Scot et transpositions pertinentes des chartes de parcs, note de positionnement, fédération des SCOT-FPNRF, janvier 2017

ANNEXE III

Lettre de mission



LE MINISTRE
DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

LA MINISTRE
DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ENERGIE, ET DE LA MER,
CHARGÉE DES RELATIONS
INTERNATIONALES SUR LE CLIMAT

LE MINISTRE
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE,
DE LA RURALITE
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

LE SECRETAIRE D'ÉTAT
CHARGE DU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

LA SECRETAIRE D'ÉTAT
CHARGÉE DE LA BIODIVERSITÉ

Paris, le 10 MARS 2017

Madame la Cheffe du service
de l'Inspection générale des finances

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale de l'administration

Madame la vice-présidente du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Objet : Revue des dépenses – Gestion des espaces naturels sensibles (ENS) et des parcs naturels régionaux (PNR)

En 2015, une commune sur deux comprend sur son territoire au moins un espace protégé. Parmi les nombreux outils français et européens de gestion des sites protégés, les espaces naturels sensibles (ENS), institués en 1976¹, sont au cœur des politiques environnementales des conseils départementaux. La politique ENS est assise sur une logique de compensation du développement urbain par le mécanisme même de la taxe qui la finance. Au-delà de la préservation et de la mise en valeur de la biodiversité, cet outil contribue à la politique de densification et de production de logement en produisant des aménités qui facilitent l'acceptation des développements par les populations en place. Les parcs naturels régionaux (PNR), créés en 1967², relèvent quant à eux de l'initiative de la région, chef de file en matière de biodiversité. Au nombre de 51 au 1^{er} janvier 2016, ces derniers couvrent plus de 15 % du territoire national. Les PNR agissent dans le domaine de la biodiversité mais aussi dans ceux du tourisme, de l'éducation, du paysage, du patrimoine et de l'habitat durable en tant que démonstrateurs de durabilité pour les autres territoires. Les missions des parcs, renforcées par la loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, concourent au développement économique et social des territoires ruraux fragiles sur lesquels ils sont créés.

Les dépenses des collectivités liées à la gestion de ces espaces protégés, en particulier les ENS et les PNR, sont mal connues. Elles s'élèvent en comptabilité fonctionnelle à 705,3 M€ en 2015, dont 57 % pour les départements, 25 % pour le bloc communal et 18 % pour les régions. Par ailleurs, les contraintes induites par les normes en vigueur engendrent des coûts indirects qui mériteraient d'être mieux mesurés. A l'inverse, le potentiel de valorisation du patrimoine naturel qui peut être un levier de développement touristique et économique générateur de recettes, n'est pas suffisamment mesuré.

¹ Articles L.113-8 à L.113-14 du Code de l'urbanisme.

² Articles L.333-1 à L.333-4 du Code de l'environnement.

Dans ce contexte, nous souhaitons que vos services conduisent une revue de dépenses dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Le champ de la mission portera exclusivement sur le périmètre des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de gestion des ENS et des PNR, sans s'interdire de mesurer les dépenses portant sur d'autres sites protégés dont la gestion fait intervenir les collectivités locales (Natura 2000, réserves naturelles...).

La mission s'attachera en premier lieu à fiabiliser le montant des dépenses, par type d'espaces, et par nature – investissement, fonctionnement et notamment dépenses de personnel – et à préciser ce qu'elles recouvrent. Elle détaillera notamment les dépenses visant la préservation des espaces naturels, le développement économique local et l'aménagement de ces territoires. Les disparités de dépenses entre collectivités, en particulier relatives aux coûts de fonctionnement, feront l'objet d'une attention particulière, dans une logique de détermination de coûts de référence. Enfin, pour apprécier le financement de ces politiques, votre revue analysera les contributions des différents acteurs (y compris de l'État *via* le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » notamment).

Dans un second temps, la mission examinera les modes de financement des ENS et des PNR, ainsi que leur pérennité, en distinguant la part de subventions et celle des ressources propres, et explorera les possibilités d'accroître la part de ces dernières, et de diversifier les financements (mécénat, appel aux dons, ventes de produits en ligne par exemple). Pour les PNR, il serait intéressant de mesurer l'impact et le respect de l'obligation d'autofinancement à hauteur de 30 % prévue par les textes.

La gestion de ces espaces étant marquée par une multiplicité d'acteurs, la mission clarifiera également le partage des compétences et mesurera les éventuels surcoûts ou économies liés à leur mode de gestion, souvent déléguée à des syndicats mixtes chargés de la coordination entre les collectivités impliquées. La revue de dépenses proposera des pistes d'économies sans diminution de l'efficacité de ces outils. Elle explorera par exemple les effets qu'aurait par la généralisation du principe de compétence exclusive, la suppression des financements croisés ou encore la limitation du nombre de dispositifs en place.

Si vos propositions n'engagent pas le Gouvernement, elles pourront faire l'objet d'une mise en œuvre prochaine. Vos travaux devant ainsi s'inscrire dans la perspective de leur éventuelle intégration aux prochaines lois financières, vous accorderez de l'importance au chiffrage de vos propositions, à leur caractère opérationnel ainsi qu'à leur calendrier de mise en œuvre. Nous souhaitons en particulier que vous documentiez les gains nets que génèreraient les différents scénarios de réformes que vous proposerez. Nous souhaitons également que vous envisagiez, le cas échéant, les possibilités de clarification de la répartition des rôles entre les différents secteurs d'administration publique.

Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois d'avril 2017. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'année 2018. Ils seront également publiés *in fine*, comme les revues de dépenses des années précédentes, sur le site performance-publique.fr.


Michel SAPIN
Ségolène ROYAL
Jean-Michel BAYLET
Christian ECKERT
Barbara POMPILI

ANNEXE IV

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES.....	1
1.1. Cabinet.....	1
1.2. Direction du budget.....	1
1.3. Direction générale des finances publiques.....	1
1.4. Direction départementale des finances publiques d'Eure-et-Loir	1
1.5. Direction départementale des finances publiques de la Drôme.....	1
2. MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE.....	2
2.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	2
2.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Auvergne-Rhône-Alpes.....	2
3. MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	2
4. COMMISSARIAT GÉNÉRAL À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES	3
5. DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES DES TERRITOIRES (DDT)	3
5.1. DDT de la Drôme	3
5.2. DDT d'Eure-et-Loir.....	3
5.3. DDTM du Nord	3
6. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	3
6.1. Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.....	3
6.2. Conseils départementaux	4
6.2.1. <i>Conseil départemental de la Drôme</i>	4
6.2.2. <i>Conseil départemental d'Eure-et-Loir</i>	4
6.2.3. <i>Conseil départemental du Nord</i>	4
6.3. Communes et groupements.....	4
6.3.1. <i>Communes</i>	4
6.3.2. <i>Établissements publics de coopération intercommunale</i>	5

7. SYNDICATS MIXTES PORTEURS DE PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR).....	5
7.1. PNR du Gâtinais français.....	5
7.2. PNR des Monts d'Ardèche	5
7.3. PNR du Pilat.....	5
7.4. PNR des Vosges-du-Nord.....	5
8. ASSOCIATIONS D'ÉLUS	5
8.1. Association des régions de France.....	5
8.2. Assemblée des départements de France	6
9. FÉDÉRATIONS.....	6
9.1. Fédération des Parcs naturels régionaux de France	6
9.2. Fédération Nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement.....	6
10. REPRÉSENTANTS D'ENTREPRISES ET EXPLOITANTS AGRICOLES	6
11. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES.....	6

1. Ministère de l'économie et des finances

1.1. Cabinet

- ♦ M. Julien Alix, directeur adjoint du cabinet du Secrétaire d'État chargé du budget ;
- ♦ M^{me} Amélie Lummaux, conseillère synthèse des dépenses au cabinet du Secrétaire d'État chargé du budget.

1.2. Direction du budget

- ♦ M. Vincent Moreau, sous-directeur en charge de la défense, de l'intérieur, de l'action gouvernementale et des collectivités locales ;
- ♦ M. Pierre Lanoë, chef du bureau des Collectivités locales.

1.3. Direction générale des finances publiques

- ♦ M. François Tanguy, chef du service comptable de l'État ;
- ♦ M. Charles Simonnet, chef du bureau dépenses de l'État, rémunérations et recettes non fiscales ;
- ♦ M. Renaud Jaune, chef du bureau conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ;
- ♦ M. Philippe Zapletal, adjoint au chef du bureau conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ;
- ♦ Daphné Couvelaere, au bureau conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ;
- ♦ M^{me} Catherine Privez, cheffe du secteur valorisation et pilotage au bureau conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ;
- ♦ M. Adrien Biraud, chargé de mission au bureau conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé ;
- ♦ Philippe Gac, chef du bureau CL-1B

1.4. Direction départementale des finances publiques d'Eure-et-Loir

- ♦ M. Michel Derrac, directeur départemental des finances publiques d'Eure-et-Loir ;
- ♦ M^{me} Véronique Decarne, responsable de la division État à la direction départementale des finances publiques d'Eure-et-Loir ;
- ♦ M. Frédéric Bertrand, chef du pôle gestion publique à la direction départementale des finances publiques d'Eure-et-Loir.

1.5. Direction départementale des finances publiques de la Drôme

- ♦ M. Jean-Luc Delplans, directeur départemental des finances publiques d'Eure-et-Loir ;

2. Ministère de la Transition écologique et solidaire

2.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- ◆ M. Paul Delduc, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature ;
- ◆ M. François Mitteau, directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Pastèle Soleille, sous-directrice de la qualité du cadre de vie à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Muriel Bensaid, adjointe à la sous-directrice de la qualité du cadre de vie à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Catherine Cumunel, cheffe du bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires ;
- ◆ M^{me} Viviane Dutilleux, cheffe du bureau de l'application du droit des sols et de la fiscalité associée à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Aurélie Celdran, chargée de mission au bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires à la direction de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M. Damien Gadet, chargé d'études statistiques à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M^{me} Mélissa Gil Parra, chargée d'études statistiques à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
- ◆ M. Didier Labat, chef de projet trames vertes et bleues et planification à la direction de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Marie Mahin, chargée de mission au bureau de l'intégration de la biodiversité dans les territoires à la direction de l'eau et de la biodiversité.

2.2. Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) d'Auvergne-Rhône-Alpes

- ◆ M. Frédéric Lavergne, référent ruralité et PNR à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Auvergne-Rhône-Alpes.

3. Ministère de l'intérieur

- ◆ M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales à la direction générale des collectivités locales ;
- ◆ M^{me} Françoise Taheri, sous-directrice des finances locales et de l'intelligence économique à la direction générale des collectivités locales ;
- ◆ M. Thierry Roux, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière à la direction générale des collectivités locales ;
- ◆ M. Xavier Niel, DESL ;
- ◆ M. Jérémie Baudières, rédacteur bureau FI1 ;
- ◆ M^{me} Isabelle Dorliat-Pouzet, chef du bureau des services publics locaux (CIL3) ;
- ◆ M. Sébastien Romani, chargé de mission environnement bureau CIL3,
- ◆ M^{me} Emilie Revest, chargée de mission, bureau urbanisme CIL4 ;
- ◆ M. Lionel Beaugad, adjoint au chef de bureau domanialité, urbanisme, voirie et habitat (CIL4).

4. Commissariat général à l'égalité des territoires

- ◆ M^{me} Caroline Larmagnac, directrice de cabinet, cheffe de la mission contractualisation ;
- ◆ M^{me} Florence Clermont-Brouillet, cheffe de la mission des affaires européennes ;
- ◆ M. Philippe Matheron, chef du pôle des systèmes territoriaux ;
- ◆ M. Marc Barbier, chargé de mission au pôle des systèmes territoriaux ;
- ◆ M^{me} Cristina Wallez-Cuevas, chargée de mission à la mission des affaires européennes.

5. Directions départementales des territoires (DDT)

5.1. DDT de la Drôme

- ◆ M. Philippe Allimant, directeur ;
- ◆ M. Jacques Bourquin, responsable du service aménagement des territoires et risques ;
- ◆ M. Basile Garcia, responsable du service eau, forêts et espaces naturels ;
- ◆ M^{me} Carole Raybarman, chargée de mission au service eau, forêts et espaces naturels.

5.2. DDT d'Eure-et-Loir

- ◆ M. Nicolas Hardouin, directeur adjoint ;
- ◆ M. Louis de Franclieu, chef du service aménagement, urbanisme et habitat ;
- ◆ M^{me} Jocelyne Nicol, responsable du pôle fiscalité.

5.3. DDTM du Nord

- ◆ M^{me} Sophie Sauvage, responsable de l'unité application du droit des sols (ADS) et fiscalité ;
- ◆ M^{me} Corine Carbonnelle, en charge de l'animation du réseau des fiscalistes à l'unité application du droit des sols (ADS) et fiscalité.

6. Collectivités territoriales

6.1. Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes

- ◆ M. Eric Fournier, vice-président du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes en charge de l'environnement et de l'énergie ;
- ◆ M^{me} Aude Moriou, conseillère au cabinet du président du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes ;
- ◆ M. Vincent Bernard, responsable de service au Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes ;
- ◆ M^{me} Karine Forest, collaboratrice du vice-président du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes en charge de l'environnement et de l'énergie ;
- ◆ M. Pierre Ceugniet, stagiaire au cabinet du président du Conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes.

6.2. Conseils départementaux

6.2.1. Conseil départemental de la Drôme

- ◆ M^{me} Patricia Brunel-Maillet, conseillère départementale du canton de Montélimar 2, vice-présidente chargée de l'environnement et de la santé ;
- ◆ M^{me} Antoinette Bianchi, directrice des finances ;
- ◆ M. Laurent Trouillet, directeur de l'environnement ;
- ◆ M. Nicolas Gogué-Meunier, responsable du service des espaces naturels sensibles.

6.2.2. Conseil départemental d'Eure-et-Loir

- ◆ M. Bertrand Maréchaux, directeur général des services ;
- ◆ M. Christophe Perdereau, directeur général adjoint des territoires
- ◆ M. Adrien Robelet, directeur du cabinet du Président du conseil départemental ;
- ◆ M. Bernard Puyenchet, Bernard Puyenchet, conseiller départemental du canton d'Illiers-Combray, maire d'Illiers-Combray, vice-président de la communauté de communes Entre Beauce et Perchevice-Président de la commission développement et équilibre des territoires, emploi et attractivité, déploiement du très haut débit au conseil départemental ;
- ◆ M^{me} Pascale de Souancé, conseillère départementale du canton de Nogent-le-Rotrou ;
- ◆ M^{me} Fabienne Talbot, directrice des solidarités territoriales ;
- ◆ M. Mathias Teilleux, directeur des finances de l'évaluation et de la prospective ;
- ◆ M^{me} Annabelle Mahoudeau, technicienne espaces naturels à la direction des solidarités territoriales.

6.2.3. Conseil départemental du Nord

- ◆ M. Pierre Ardiller, directeur des solidarités territoriales et du développement local ;
- ◆ M. Pascal Hossepied, directeur adjoint en charge de la ruralité et de l'environnement ;
- ◆ M^{me} Odile Brebian, responsable du service agriculture, eau et environnement ;
- ◆ M. Thomas Seguin, responsable du service pilotage des projets stratégiques ;
- ◆ M^{me} Delphine Danmanville, assistante du vice-président en charge de l'environnement, du développement durable, de l'eau et de l'assainissement ;
- ◆ M. Joël Puthod, chargé de mission en charge de la fiscalité.

6.3. Communes et groupements

6.3.1. Communes

- ◆ M. René Soulheilac, maire de la commune de Jaujac.

6.3.2. Établissements publics de coopération intercommunale

- ♦ M. Patrick Coudene, président de la communauté de communes de la Montagne ardéchoise.

7. Syndicats mixtes porteurs de Parcs naturels régionaux (PNR)

7.1. PNR du Gâtinais français

- ♦ M. Jean jacques Boussaingault, président ;
- ♦ M^{me} Emmanuelle Guilmault, directrice ;
- ♦ M^{me} Amélie Losange, responsable administratif et financier ;
- ♦ M. Mathieu Deperrois, responsable de l'évaluation ;
- ♦ M. Jocelyn Guiho, responsable du SIG.

7.2. PNR des Monts d'Ardèche

- ♦ M^{me} Lorraine Chenot, présidente ;
- ♦ M. Dominique Allix, maire de Lachamp-Raphael, vice-président du Parc délégué aux finances et aux ressources humaines ;
- ♦ M. Raoul Lherminier, vice-président en charge des patrimoines naturels et culturels, conseiller départemental ;
- ♦ M^{me} Caroline Muller, directrice ;
- ♦ M. Richard Bonin, chef du service culture économie durable ;
- ♦ M. Marc Lutz, chef du service biodiversité et gestion de l'espace ;
- ♦ M. Nicolas Klee, chargé de mission tourisme et chargé du projet Géoparc ;
- ♦ M^{me} Véronique Bertrand, secrétaire de direction et agent d'accueil estival à la Maison du Parc.

7.3. PNR du Pilat

- ♦ M^{me} Michèle Perez, présidente ;
- ♦ M^{me} Sandrine Gardet, directrice.

7.4. PNR des Vosges-du-Nord

- ♦ M. Eric Brua, directeur ;
- ♦ M. François Goetzmann , responsable administratif et financier.

8. Associations d'élus

8.1. Association des régions de France

- ♦ M. Gilles Mergy, directeur général ;

Annexe IV

- ♦ M^{me} Marielle Abris, conseillère développement durable et logement ;
- ♦ M. Pascal Gruselle, conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et Outre-mer.

8.2. Assemblée des départements de France

- ♦ M. Thierry Monzani, directeur ;
- ♦ M^{me} Anne Bouillot, conseillère finances ;
- ♦ M. Benjamin Éloire, conseiller environnement et développement durable.

9. Fédérations

9.1. Fédération des Parcs naturels régionaux de France

- ♦ M. Michael Weber, président ;
- ♦ M. Pierre Weick, directeur général ;
- ♦ M^{me} Sylvie Gauchet, secrétaire générale.

9.2. Fédération Nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement

- ♦ M^{me} Valérie Charollais, directrice adjointe.

10. Représentants d'entreprises et exploitants agricoles

- ♦ M. Christophe Sabaton, directeur général de l'entreprise Sabaton (confiserie) ;
- ♦ M^{me} Celine Charbonier, castanéicultrice et éleveuse ;
- ♦ M. Eric Besson, Éric Besson, gérant de la société des Sources du Pestrin (eaux minérales) et président de l'association de marque territoriale « Émerveillés par l'Ardèche ».

11. Personnalités qualifiées

- ♦ M. Bernard Delay, ancien président de la commission Parcs naturels régionaux et chartes des parcs nationaux du CNPN ;
- ♦ M. René Souchon, ancien président de la région Auvergne, ancien président de la commission agriculture, pêche et forêt et de la commission aménagement du territoire à l'ARF.

ANNEXE V

Liste des sigles employés

Annexe V

- ◆ ABC : Atlas de la biodiversité communale
- ◆ ADF : Assemblée des départements de France
- ◆ ALUR : accès au logement et urbanisme rénové
- ◆ ANPP : Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays
- ◆ ARF : Association des régions de France
- ◆ CAF : capacité d'autofinancement
- ◆ CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
- ◆ CEDD : Conseil économique pour le développement durable
- ◆ CESE : Conseil économique social et environnemental
- ◆ CGAAER : Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
- ◆ CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
- ◆ CGCT : Code général des collectivités territoriales
- ◆ CL2A : Conseil fiscal et valorisation financière du secteur public local et du secteur public de santé (bureau de la DGFIP)
- ◆ CNPN : Conseil national de protection de la nature
- ◆ CPER : Contrat de plan État-Région
- ◆ DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
- ◆ DDFiP : Direction départementale des finances publiques
- ◆ DDT : Direction départementale des territoires
- ◆ DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer
- ◆ DEB : Direction de l'eau et de la biodiversité
- ◆ DFCI : Défense de la forêt contre l'incendie
- ◆ DGALN : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
- ◆ DGCL : Direction générale des collectivités locales
- ◆ DGFIP : Direction générale des finances publiques
- ◆ DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
- ◆ DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- ◆ DTR : développement des territoires ruraux
- ◆ ENS : espace naturel sensible
- ◆ EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
- ◆ ESS : économie sociale et solidaire
- ◆ ETP : équivalent temps plein
- ◆ FPNRF : Fédération des parcs naturels régionaux de France
- ◆ FNCAUE : Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
- ◆ FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature
- ◆ GIP : groupement d'intérêt public
- ◆ IGA : Inspection générale de l'administration
- ◆ IGF : Inspection générale des finances
- ◆ IGP : indication géographique protégée
- ◆ INPI : Institut national de la propriété industrielle
- ◆ INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- ◆ LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale

Annexe V

- ◆ LPO : Ligue pour la protection des oiseaux
- ◆ MEDDE : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
- ◆ NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République
- ◆ OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- ◆ ONF : Office national des forêts
- ◆ ONFCS : Office national de la chasse et de la faune sauvage
- ◆ OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat
- ◆ PAPI : programme d'action de prévention des inondations
- ◆ PCAET : Plan climat air énergie territorial
- ◆ PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural
- ◆ PLU : Plan local d'urbanisme
- ◆ PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal
- ◆ PNR : Parc naturel régional
- ◆ RATP : Régie autonome des transports parisiens
- ◆ RNU : règlement national d'urbanisme
- ◆ SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
- ◆ SAGE : Schéma d'aménagement des eaux
- ◆ SCOT : Schéma de cohérence territoriale
- ◆ SDENS : Schéma départemental des espaces naturels sensibles
- ◆ SEM : Société d'économie mixte
- ◆ SIG : système d'information géographique
- ◆ SPANC : Service public d'assainissement non collectif
- ◆ SRCE : Schéma régional de cohérence écologique
- ◆ STG : Spécialité traditionnelle garantie
- ◆ TDCAUE : taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
- ◆ TDENS : taxe départementale des espaces naturels sensibles
- ◆ TEPCV : territoire à énergie positive pour la croissance verte
- ◆ TA : taxe d'aménagement
- ◆ TVB : trame verte et bleue
- ◆ UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
- ◆ VFR : variation du fonds de roulement

L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/