

LES SYNDICATS MIXTES DE PARCS NATURELS RÉGIONAUX



PARC NATUREL RÉGIONAL DU MORVAN

AUDITORIUM DE LA MAISON DU PARC
- SAINT-BRISSON -

7 SEPTEMBRE 2005



A
C
C
T
E
S

Rencontre
7 septembre 2005

Parc naturel régional du Morvan

**LA SPECIFICITE DES SYNDICATS MIXTES
DES PARCS NATURELS REGIONAUX**

ACTES

Sous la direction de

Sylvie GAUCHET

Responsable du pôle Institutionnel
à la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Janvier 2006

Depuis 2004, l'ensemble des Parcs naturels régionaux sont gérés par des Syndicats mixtes ouverts.

Les Parcs et la Fédération ont pu mesurer les atouts de cette structure de gestion au sein du paysage complexe de l'organisation territoriale, mais aussi prendre la mesure des difficultés rencontrées.

Dans le contexte de la décentralisation et du renforcement de l'intercommunalité, il devenait important de faire le point sur leurs spécificités et la manière dont ils peuvent évoluer pour qu'ils continuent à être les organismes de gestion les plus adaptés à la mise en œuvre de la charte de chaque Parc.

Cette rencontre a été ponctuée par trois temps forts :

- La matinée a permis d'aborder les missions et le fonctionnement des Syndicats mixtes de Parcs pour en dégager la spécificité.*
- L'après-midi s'est ouvert sur une présentation des moyens de gestion, financiers et humains, des Syndicats mixtes, à partir de la restitution d'études conduites au sein de la Fédération par deux groupes de travail.*
- Enfin, une table ronde a permis, en clôture, de situer les Syndicats mixtes de Parcs dans le paysage des collectivités territoriales et de réfléchir à leur avenir. Cette table ronde a réuni autour des gestionnaires des Parcs, élus et techniciens, leurs partenaires nationaux et régionaux.*



Sommaire

Introduction - **Jacques Dussutour**.....5

Des clés pour aborder la question de la spécificité - **Sylvie Gauchet**.....11

1^{ère} partie : Statuts et missions des Syndicats mixtes de Parcs

1.1. Les Syndicats mixtes dans l'organisation intercommunale - **Patrick Lapouze**.....11

1.2. Organisation, atouts et spécificités des Syndicats mixtes de Parcs - **François Mignet**.....19

1.3. Une illustration concrète : Eclairage sur les relations du Parc naturel régional du Morvan avec les collectivités et EPCI du territoire - **Pascal Ribaud**.....25

1.4. Une illustration concrète : Le Parc naturel régional du Morvan dans son fonctionnement quotidien - **Olivier Georges**.....28

1.5. La spécificité des Syndicats mixtes de Parcs dans le contexte intercommunal – **Yves Gorgeu**.....31

1.6. La spécificité juridique des syndicats mixtes de Parcs : restitution des études récentes conduites avec Mairie Conseils – **Etienne Faure**.....36

2^{ème} partie : Caractéristiques et spécificités des moyens humains et financiers

2.1. Le budget des Parcs - **Patrick Deldon, et Gilles Couiller**.....45

2.2. La composition et la gestion des équipes des Parcs : métiers, les statuts, formation, mobilité - **André Lechiguero**.....53

2.3. Les équipes de Parcs comparées à celles des autres collectivités - **Pierre-Yves Blanchard**.....58

3^{ème} partie : Table ronde

Les Syndicats mixtes de Parcs dans le monde des collectivités territoriales.....63

Annexes

Liste des participants

Etudes citées en référence



Remerciements

La Fédération des Parcs naturels régionaux remercie chaleureusement l'ensemble des intervenants.

Elle remercie tout particulièrement l'équipe du Parc naturel régional du Morvan pour la qualité de son accueil, pour avoir mis à disposition ses équipements, et apporté un appui logistique avant et pendant cette rencontre. Ces remerciements vont notamment à Olivier Georges et Christine Garnier.



Introduction

Par Jacques Dussutour,

Président du Parc naturel régional du Perche, Président de la Commission Ressources humaines et Syndicats mixtes

Nous voici au cœur de la France profonde, à l'abri de l'agitation, du bruit et des artifices. Des lieux et un climat propice à la réflexion, à la proposition et à la rêverie. Rêvons ! Mais rêvons de manière réaliste, pour faire progresser nos projets.

Je tiens à remercier tout particulièrement le Président du Parc du Morvan, Monsieur Christian Paul, représenté ici par le Premier Vice-président du Parc, Monsieur Christian Guyot. Je les remercie pour la qualité et la chaleur de leur accueil, ainsi que l'équipe du Parc, notamment son directeur, Pascal Ribaud et Olivier Georges, son adjoint, pour l'appui essentiel qu'ils nous ont apporté dans l'organisation de cette rencontre.

Je tiens vivement à remercier toutes celles et tous ceux, nombreux, qui ont fait ce déplacement au cœur du Morvan, car c'est de la pluralité des situations que nous gérons que découleront la richesse et la fécondité de nos échanges.

Trente et un Parcs sont représentés sur les quarante-quatre que compte aujourd'hui notre réseau et deux Parcs en projets sont présents. Neuf Conseils régionaux sont

représentés, ainsi que de nombreux Services déconcentrés de l'État – trésoreries en charge des finances des Parcs, des DIREN et des préfectures.

Certains d'entre vous ont pu découvrir, hier, une partie du territoire et en apprécier la diversité et la qualité. Aujourd'hui, réunis au sein de la Maison du Parc, nous pouvons apprécier ce magnifique auditorium que beaucoup d'entre nous aimeraient posséder dans leurs Parcs.

Je remercie également les élus régionaux et les 8 Présidents de Parcs ainsi que les différents intervenants que nous entendrons : ils ont accepté de contribuer à notre réflexion en apportant leurs analyses sur le fonctionnement de nos Syndicats mixtes et leurs éclairages sur le contexte plus général dans lequel les Parcs naturels régionaux fonctionnent aujourd'hui. Je remercie tout particulièrement Patrick Lapouze, chef de bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur et Pierre Yves Blanchard, directeur adjoint au Centre de gestion de la Grand-couronne, qui nous permettront de prendre du recul en resituant les Syndicats mixtes de Parcs à

l'intérieur de la grande famille des collectivités territoriales.

Enfin, je remercie François Mignet du Parc de la Brenne, Pascal Ribaud et Olivier Georges du Parc du Morvan, Étienne Faure et Yves Gorgeu de Mairie-conseils, Patrick Deldon du Parc du Vercors, Gilles Couiller de la Trésorerie de La Chapelle en Vercors et André Lechiguero de l'ATEN qui interviendront au cours de cette journée.

Pourquoi cette rencontre ?

Cette rencontre répond à une double préoccupation qui conditionne la bonne mise en œuvre de nos Chartes : l'optimisation de la gestion des Parcs dans le cadre d'un Syndicat mixte et l'organisation des relations avec les autres collectivités et partenaires du territoire, en tenant compte de la généralisation et du renforcement de l'intercommunalité sur notre territoire.

Une donnée importante renforce la réflexion engagée sur les Syndicats mixtes. Depuis un an, les Parcs sont gérés par des Syndicats mixtes ouverts qui regroupent l'ensemble des collectivités locales ayant approuvé la Charte et, au minimum, des communes et des régions concernées, conformément, d'ailleurs, aux dispositions sur les Parcs naturels régionaux prévues par le législateur. 37 Parcs naturels régionaux disposent de Syndicats mixtes ouverts dont la composition est limitée aux collectivités locales et à leurs groupements, aux

départements et aux Régions. 7 Parcs naturels régionaux disposent de Syndicats mixtes ouverts élargis à d'autres personnes morales, telles des Chambres consulaires, l'ONF, le CRPF, par exemple. Pour ces derniers, les incidences concernent, notamment, le FCTVA et le régime du personnel, et nous aurons l'occasion d'y revenir dans la journée.

Le fonctionnement des organismes de gestion des Parcs naturels régionaux

Les organismes de gestion des Parcs naturels régionaux sont régis directement par les dispositions regroupées dans le Code général des Collectivités territoriales. Tous les Syndicats mixtes de Parcs sont appelés directement, quel que soit le contenu de leur Charte, à gérer le Parc, à mettre en œuvre la Charte en réalisant ou en faisant réaliser des actions et études appropriées, à réviser la Charte le moment venu.

Des difficultés liées aux particularités des Parcs

Dans l'accomplissement de leurs missions, les Parcs rencontrent un certain nombre de difficultés. À la différence des collectivités qui lèvent l'impôt, les Parcs peuvent être confrontés à des problèmes de financement, notamment en période de restriction budgétaire ou de remise en cause de certains dispositifs d'aide. En

bref, comment mettre en œuvre une politique de développement durable avec des financements précaires ? C'est peut-être, aujourd'hui, la principale difficulté des Syndicats mixtes de Parcs. En effet, s'ils disposent de financements statutaires pour fonctionner, ils doivent néanmoins faire appel à de nombreux programmes européens et d'État – Contrats de Plan État-Région – pour couvrir leurs dépenses d'équipement et d'ingénierie. Cette quête constante nécessite évidemment beaucoup d'énergie et fragilise les missions.

D'autre part, alors que la Loi Barnier rend obligatoire la structure de Syndicat mixte pour la gestion des Parcs naturels régionaux, nous avons constaté que les textes concernant les Syndicats mixtes ne prennent pas toujours en compte, ou même ignorent, la particularité des Parcs : en cela, nous avons mal vécu les dispositions qui ont réduit dans une proportion très importante les indemnités des Présidents et Vice-présidents de Parcs. Il convient donc de tenir compte de leur spécificité, de l'ampleur, du poids, de l'exemplarité de leurs missions, de leur rôle en matière de développement durable, de la démocratie participative qui préside de plus en plus à leur fonctionnement et de la charge de travail considérable que tout cela représente.

Pistes d'amélioration

La Fédération, au sein de la Commission « Ressources humaines et Syndicats mixtes », a constaté que diverses

dispositions concernant les Syndicats mixtes sont plus ou moins compatibles avec le fonctionnement harmonieux des Parcs. Elle a donc examiné les adaptations souhaitables au point de vue des règles qui les régissent et des moyens qui leur permettent d'accomplir pleinement et efficacement leur mission. Plusieurs pistes d'amélioration ont été explorées : l'amélioration et la simplification des outils de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines, ainsi que l'amélioration et la simplification des mesures législatives ou réglementaires. Par ailleurs, un référentiel des métiers des Parcs a été mis en place pour améliorer la gestion des ressources humaines ; il a été complété, cette année, par une enquête sur la composition des équipes qui préfigure un Observatoire des personnels, des métiers et des statuts. Il faut citer différents partenariats avec des ministères : celui des Finances sur les outils d'analyse financière, celui de la Culture sur la gestion des archives, le CNFPT et l'Atelier Technique des Espaces Naturels (ATEN) sur la formation, permettant aussi de construire et de mettre à disposition des Parcs des outils de gestion appropriés. Des réponses aux questions les plus fréquemment rencontrées ont été élaborées et sont aujourd'hui apportées aux Parcs afin de les conseiller quant à l'analyse juridique des textes du Code général des Collectivités territoriales.

L'amélioration réglementaire ou législative est chose plus complexe, car elle suppose d'avoir repéré au préalable les positions à défendre et d'avoir élaboré

des propositions susceptibles d'être relayées dans les textes et de les faire adopter. C'est l'un des objectifs que poursuit activement notre Fédération. Ainsi, nous nous sommes penchés, en 2005, sur les possibilités d'amélioration de nos structures de gestion. Des propositions d'amendement ont été préparées en ce sens, à l'occasion de la préparation du projet de loi sur les Parcs nationaux : il m'a semblé essentiel de livrer ces démarches et ces travaux à votre attention et de recueillir les observations, les suggestions qu'ils appellent de votre part, de manière à améliorer le fonctionnement de nos structures et de renforcer l'efficacité de notre action. Ces travaux et ces démarches vont vous être présentés et commentés dans le cadre des communications qui vont suivre.



Des clés pour aborder la question de la spécificité

Par Sylvie Gauchet,

Secrétaire générale, responsable du pôle Institutionnel, Fédération des parcs naturels régionaux

Trois axes de réflexion

La question de la spécificité des Syndicats mixtes sera développée à partir de leur mission et de leur organisation.

Ensuite, seront présentés des éclairages sur les moyens humains et financiers dont les Parcs disposent pour travailler et les questions que leur spécificité génèrent.

Enfin, ces travaux seront conclus par une table ronde articulée autour du thème suivant : en quoi les Syndicats mixtes de Parcs peuvent-ils, dans l'avenir trouver, dans le monde des collectivités territoriales, une place leur permettant, d'accomplir et de consolider leur mission ? Cette préoccupation suppose de prendre un peu de recul par rapport à ce que nous sommes aujourd'hui, pour voir ce en quoi cette famille des collectivités territoriales nous ressemble et ce en quoi, aussi, nous nous en distinguons pour y trouver des forces, mais aussi pour en envisager les évolutions.

Les intervenants

Patrick Lapouze nous a fait l'honneur de représenter le ministère de l'Intérieur pour nous permettre de resituer les Syndicats mixtes dans le champ des évolutions actuelles de l'organisation des structures communales et intercommunales.

François Mignet, directeur du Parc naturel régional de la Brenne, nous présentera plus concrètement quelles sont les caractéristiques des Syndicats mixtes de Parcs, avec les forces et les évolutions utiles pour nos organismes de gestion.

Pascal Ribaud et **Olivier Georges**, au travers de l'exemple du Parc naturel régional du Morvan, illustreront plus concrètement certains aspects de ce Syndicat mixte, notamment sous un éclairage historique : le Parc naturel régional du Morvan ayant de nombreuses années d'existence, ils expliqueront comment le Syndicat mixte a pu s'adapter et évoluer, en fonction du contexte

territorial, et comment, en interne, il a pu faire évoluer et transformer ses outils pour les adapter à des données qui n'étaient pas forcément celles liées à sa constitution.

Nous concluons la matinée par une présentation d'**Yves Gorgeu** et d'**Étienne Faure** qui nous feront partager différentes études récentes que la Fédération a

conduit en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignation et Mairie-conseils, sous un angle juridique, et qui nous ont permis d'aller plus loin dans l'analyse des spécificités des Syndicats mixtes de Parcs.



1. Statuts et missions des Syndicats mixtes de Parcs

1.1. Les Syndicats mixtes dans l'organisation intercommunale

Par Patrick Lapouze,

Chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur – DGCL.

Les Parcs naturels régionaux et le ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur n'est pas, par nature, le ministère qui gère le plus directement les Parcs naturels régionaux, mais, depuis 1995, le législateur a prévu que l'autorité de gestion des Parcs prenne la forme d'un Syndicat mixte ouvert qui est une forme de coopération entre une collectivité territoriale et d'autres organismes comme divers établissements publics. Dans ce cadre, la gestion des dispositions relatives aux Syndicats mixtes ouverts relève du ministère de l'Intérieur et, plus spécifiquement, de mon Bureau.

Un certain nombre des questions concernant le mode de fonctionnement de cet outil qu'est le Syndicat mixte ouvert appliqué au cas particulier des Parcs se posent, et, lorsqu'elle parviennent à mon niveau, il est très important de comprendre quelles sont

vos problématiques afin de mieux en appréhender les raisons.

L'organisation intercommunale en France et la place des Syndicats mixtes

Je dois introduire ces débats en repositionnant le Syndicat mixte ouvert, la structure qui sert de support pour la gestion des Parcs, dans toutes les structures de démarches intercommunales prises au sens large. Ceci me permettra de rappeler un certain nombre de principes et de règles de base, qui doivent être intégrés pour manier l'outil qu'est le Syndicat mixte ouvert. Cela permettra aussi de comprendre que la logique dans laquelle tous ces outils ont été construits n'est pas forcément la logique spécifique et particulière de vos structures « Parcs ». Cela vous permettra d'émettre des souhaits en matière d'évolution. J'espère que mon approche vous permettra d'apprécier pourquoi ce n'est pas forcément très simple pour nous

de répondre à vos requêtes et pourquoi vous n'avez pas en main un outil tout à fait configuré pour votre besoin spécifique. En effet, l'idée générale est la suivante : *les Syndicats mixtes ouverts n'ont pas été imaginés et conçus pour gérer des Parcs naturels régionaux*, la preuve en étant qu'ils ont été créés bien avant l'apparition de ces derniers.

La vocation des Syndicats mixtes

Toutes les démarches intercommunales ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales de mutualiser leurs moyens en vue de mieux remplir leurs missions à l'égard des administrés.

Ces missions peuvent être purement techniques, de service, auquel cas sont mis en place des structures appelées Syndicats : Syndicats intercommunaux et Syndicats mixtes. Elles peuvent aussi être plus ambitieuses en termes de développement, avec des compétences comme le développement économique et l'aménagement du territoire, qui seront alors l'objet de structures plus intégrées, ayant en particulier la capacité à soulever de la fiscalité propre, les EPCI à fiscalité propre que sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Très classiquement, il y a donc deux types de groupements intercommunaux qui sont donc les Syndicats mixtes intercommunaux et mixtes et les groupements à fiscalité propre.

La discordance avec vos problématiques est que la finalité des Syndicats est de

mettre en commun des services – l'assainissement, l'électricité, l'eau, etc. Les outils ont donc été conçus pour répondre à des besoins qui ne sont spécifiquement les vôtres.

Le Syndicat a donc comme caractéristiques principales d'être une intégration libre – on choisit ce que l'on va mettre à l'intérieur –, avec une contribution des membres, alors que du côté de l'intercommunalité, il y a une possibilité de lever l'impôt et, surtout, il n'y a pas la même liberté en termes de compétences.

La logique de toutes ces structures est de transférer une compétence de base, qui est exercée traditionnellement par une collectivité territoriale – la commune et, éventuellement, le département ou la région dans le cas des Syndicats mixtes – à l'organisme au sein duquel on se regroupe. Le droit commun de l'intercommunalité est celui-là, sauf de très rares exceptions où la loi elle-même dote elle-même les EPCI de compétence. Ceci est important car cette règle de base n'est pas celle de vos Syndicats mixtes ouverts qui, eux, ont de par la loi une compétence attribuée de fait et qu'ils ne reçoivent donc pas des collectivités membres : la compétence de coordination et de mise en cohérence des actions dans le but de mettre en œuvre la Charte. Il est donc important de noter que l'on n'est pas dans le schéma traditionnel de l'intercommunalité.

Vers une clarification du fonctionnement des EPCI

En revanche, si vous souhaitez ajouter aux compétences de vos Syndicats mixtes ouverts, outre cette compétence donnée par la loi, des compétences d'attributions plus spécifiques – faire des choses dans le domaine de l'assainissement, etc. –, on revient dans un mécanisme traditionnel de transfert de compétences, avec un certain nombre de règles sur lesquelles je vais revenir, qui sont des règles contraignantes et qui vont être exigeantes en matière d'organisation, en particulier dans les rapports entre les communes de base, les EPCI et les Syndicats mixtes ouverts. On aura donc une dualité de fonctionnement qui est l'une des sources de vos difficultés et, éventuellement, à terme, des miennes.

En termes d'intercommunalité, avec les EPCI, on a avancé à marche forcée. L'ensemble du territoire sera bientôt couvert par l'intercommunalité à fiscalité propre et c'est une notion qu'il va falloir forcément intégrer dans vos réflexions. Beaucoup d'argent a été mis dans ces structures, avec une incitation forte, et on se retrouve maintenant, de manière générale, devant un souci de rationalisation. On a fait beaucoup de quantitatif et, maintenant, on en est au stade où il est très important de faire du qualitatif. La loi de 2004 avait cette vocation et elle a introduit un certain nombre de dispositions pour rationaliser le fonctionnement des EPCI. Dans les semaines et les mois qui viennent, on va donner une impulsion forte et il va certainement se passer un certain nombre

de choses : rationalisation de périmètres, définition de l'intérêt communautaire, etc.

Rappel historique

Les structures de mise à disposition de services, dans lesquelles on transfère une compétence ciblée, fonctionnant sur le mode de la contribution budgétaire, sont très anciennes : les premiers SIVU datent de 1890, les Syndicats mixtes de 1955, les SIVOM de la fin des années cinquante. En ce qui concerne l'étape de la fiscalité propre, c'est à partir des années soixante que sont apparues les communautés urbaines. Le grand basculement a eu lieu en 1992, puis en 1999, pour les EPCI à fiscalité propre.

Votre propre calendrier est donc décalé puisque les Parcs sont apparus en tant que structures dans les années soixante et le Syndicat mixte ouvert, qui vous a été imposé comme outil de gestion unique en 1995, a été fait quarante ans plus tôt. Cet historique montre l'une des raisons des difficultés que vous rencontrez pour cadrer ce dispositif par rapport à vos besoins.

Les principes de l'intercommunalité

Les grands principes de l'intercommunalité sont : la spécialité, l'exclusivité et la subsidiarité. Ces principes sont importants pour adapter les dispositions les plus adéquates.

La **spécialité et l'exclusivité**, c'est l'idée que, contrairement aux collectivités de base, toutes ces structures n'ont pas de compétences d'attribution : elles

reçoivent leurs compétences de leurs membres, à l'exception d'un nombre très limité de cas, dont vous faites partie. La règle de droit que vous devez garder à l'esprit est qu'un EPCI, une communauté de commune, ne peut exercer que les compétences qui lui ont été attribuées, soit par la loi, soit, plus généralement, par ses membres, et, une fois que ces compétences ont été transférées, les communes membres ne sont plus qualifiées pour exercer ces compétences. Concrètement, on peut prendre l'exemple classique de l'assainissement : si, au sein de votre Syndicat mixte, vous avez pour membre des communautés de communes, des EPCI et des communes, et que vous décidez, à votre niveau, de prendre une compétence en matière d'assainissement, les communes sont, en quelque sorte, disqualifiées dans cette compétence puisqu'elles l'ont transférée et elles n'ont plus voix au chapitre.

Pour certaines compétences spécifiques, il faut bien prendre garde à la légitimité de vos interlocuteurs. Si la compétence « assainissement » a été transféré des communes à un EPCI, les communes n'ont plus voix au chapitre ce qui veut dire, par exemple, que seuls les EPCI prendront part aux délibérations. On entre, à ce moment-là, dans la notion de « Syndicats mixtes à la carte ». La justification de ces principes de spécialité et d'exclusivité est la clarté administrative : une fois qu'une compétence est transférée, il faut savoir qui intervient et c'est l'EPCI auquel la compétence a été transférée qui est véritablement le titulaire et la commune

n'a plus rien à y voir. C'est un souci de clarté : les choses sont déjà très compliquées et, si l'on n'avait pas imposé ces règles-là ou si elles ne sont pas respectées, on aurait une grande confusion, avec une intervention multiple des participants.

En ce qui concerne la notion de **subsidiarité**, notamment à travers la notion d'intérêt communautaire, c'est la possibilité de prévoir dans les statuts, que, dans un domaine de compétence donné, on a simultanément intervention de l'EPCI et des communes. Ceci est à manier à beaucoup de prudence et, surtout, avec beaucoup de clarté. C'est pour cela que l'on est exigeant sur la notion d'intérêt communautaire ou, du moins que l'on tente de l'être, ce qui n'est pas sans peine. La loi de 2004 avait prévu que la notion d'intérêt communautaire devait être définie avant le 18 août 2005, pour les compétences déjà transférées; cela a été retardé d'un an, pour donner le temps aux EPCI de se mettre en configuration, parce que c'est un travail difficile, dont nous voulons qu'il soit le mieux fait possible, la lisibilité de l'action publique dépendant de son efficacité et de sa clarté.

Le régime général des Syndicats mixtes ouverts

Le Syndicat mixte ouvert a été fait pour gérer des services, ce qui n'est pas forcément votre cas puisque des dispositions législatives donnent aux Syndicats mixtes ouverts gestionnaires de Parcs une compétence qui n'est pas de cet ordre-là puisqu'il s'agit plutôt d'une

compétence d'animation et de mise en cohérence. Les Syndicats mixtes fermés regroupent les communes et leurs groupements (EPCI) et leur régime juridique est celui des Syndicats intercommunaux.

Les Syndicats mixtes ouverts peuvent, quant à eux, regrouper des communes et leurs groupements, mais aussi d'autres collectivités territoriales comme le département et la région, voire, lorsqu'ils sont « élargis », des établissements publics comme les CCI, par exemple. Le régime des Syndicats mixtes ouverts a des caractéristiques que l'on peut résumer rapidement : il est plus rigide que les autres formules dans sa création puisque, généralement, le mode de création de toutes les structures intercommunales est un mode de création à la majorité qualifiée, la volonté étant qu'une minorité ne doit pas freiner la fédération des « élargis » une majorité qualifiée suffisante pour que le Préfet puisse créer une telle structure. Dans le Syndicat mixte ouvert, compte tenu de la diversité de la nature des personnes en cause, de la liberté des compétences que l'on intègre, il y a un besoin d'unanimité : on ne peut pas forcer à l'intégration d'un membre dans un Syndicat mixte ouvert. La contrepartie en est que les règles de fonctionnement de ces Syndicats mixtes ouverts sont extrêmement ouvertes : on ne les a pas rattachées aux règles de fonctionnement des Syndicats intercommunaux, des membres n'étant pas des communes, et on a des règles beaucoup plus souples, à bases contractuelles, et c'est souvent ce qui est

dans les statuts qui constituent la loi des parties. On a donc, d'un côté, un régime d'intégration plus stricte et, de l'autre, un régime de fonctionnement beaucoup plus souple.

Les Syndicats mixtes ouverts peuvent être des Syndicats mixtes « à la carte » : les membres peuvent adhérer pour une partie seulement des compétences. La compétence dévolue par la loi est générale, mais, ensuite, une fois l'adhésion faite sur la base de compétences transférées, il y a possibilité d'avoir des adhésions « à la carte », telle commune ou tel EPCI adhérent pour la compétence « assainissement », tel autre ne le faisant pas. C'est une souplesse et, en même temps, une complexité, certains membres étant concernés par tel ou tel problème et d'autres membres par d'autres, selon les compétences auxquelles ils ont adhéré.

Conséquences des transferts de compétence

Une fois une compétence transférée d'une collectivité de base à une structure intercommunale ou à une structure regroupant des collectivités de base, les principes de spécialité et d'exclusivité s'appliquent, avec de nombreuses conséquences juridiques. Les services chargés de la mise en œuvre de ces compétences sont transférés à la structure gestionnaire. Ainsi, par exemple, lorsque l'assainissement est transféré de la commune à un EPCI ou à un Syndicat mixte, cela entraîne le transfert des moyens et des personnels affectés à cette tâche, faute de quoi, cela entraîne

fréquemment des doublons et une inflation que la Cour des Comptes n'a pas manqué de mettre en évidence. En effet, si le transfert ne se fait pas, la structure réceptacle de la compétence va devoir recruter à nouveau du personnel, la commune se débrouillant pour « recaser » ses agents.

D'autre part, lorsqu'une commune transfère sa compétence à un EPCI qui devient membre d'un Syndicat mixte, même si elle avait déjà transféré cette compétence au Syndicat mixte, on n'a pas besoin de reprendre la compétence de base, puis de la re-transférer à l'EPCI : le transfert de compétence se fait automatiquement et l'EPCI devient de plein droit le représentant des communes pour la compétence donnée au sein du Syndicat mixte. On est dans une démarche en cascade et c'est un souci de rationalisation qui a été mis en place

dans le cadre législatif, de manière à forcer à la simplification automatique des démarches de transferts de compétences.

Le Syndicat mixte ouvert, autorité de gestion d'un Parc naturel régional, a été raccroché au dispositif de droit commun, mais par beaucoup d'aspects il ne colle pas au schéma classique des transferts de compétences des collectivités de base vers le groupement. Il est un peu dérogatoire, ce qui explique en partie les difficultés que vous pouvez rencontrer, l'outil n'ayant pas été configuré pour votre besoin spécifique. C'est un outil de gestion de services et non d'animation, alors qu'on vous demande d'en faire un outil d'animation. Néanmoins, de tous les outils que je viens de présenter, c'était quand même ce Syndicat mixte ouvert, en raison des différents membres qui peuvent y adhérer et de sa souplesse, qui était le moins délicat à manier pour vous.

◆ Discussion avec la salle

Marc Joanny, *Chargé de mission, Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur*

En région PACA, nous avons à la fois des Parcs sur lesquels existent des Syndicats mixtes d'aménagement et, d'autre part, des Parcs en création sur lesquels préexistent également des Syndicats mixtes d'aménagement ou d'autres formes de coopération intercommunale. Le transfert automatique que vous avez évoqué pour les Syndicats mixtes s'applique-t-il également aux Syndicats mixtes de Parcs ? Les Syndicats mixtes existant peuvent-ils transférer aux Syndicats mixtes de Parcs les compétences qui leur ont été déléguées par les communes ?

Patrick Lapouze, *Chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur*

Il s'agit donc de savoir s'il y a besoin, dans ce cas, de revenir vers les communes pour leur demander leur aval au transfert de compétences. Pour les communautés de communes, je pense qu'il faut le faire, ce qui n'est pas le cas des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. S'il y a déjà eu un transfert de compétences et que le Syndicat mixte se dote de la compétence, le transfert de compétences au Syndicat mixte doit faire l'objet d'une délibération des communes de base avec application de la règle de la majorité qualifiée. Si la compétence était déjà

exercée et que la communauté adhérerait, il y aurait un transfert automatique, mais vous qui avez une compétence de base légale d'animation, si vous décidez d'élargir vos compétences alors que vous avez déjà en votre sein un EPCI qui a déjà bénéficié de ce transfert de compétences, on est dans un cas où il est nécessaire de repasser par les communes pour assurer le transfert de compétences.

Thierry Cot, *Directeur du Parc naturel régional du Vexin français*

Vous avez pris fréquemment l'exemple de l'assainissement au cours de votre exposé, et il s'avère que les Syndicats mixtes de Parcs ont peu de compétences transférées, hormis les compétences par la loi que vous avez évoquées. L'exemple de l'assainissement ne s'applique donc pas tellement à nos organismes de gestion. Par rapport à ce type de Syndicat mixte de mission, la question est de savoir si la double adhésion des communes et des communautés de communes pour cette animation est possible. La double cotisation est-elle également acceptable ?

Patrick Lapouze, *Chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur*

Dans le cadre de la compétence que la loi vous attribue, et si vous ne l'élargissez pas à des compétences du type de l'assainissement que j'ai effectivement évoquées, c'est que vous restez à votre cœur de métier et à la compétence qui vous a été dévolue par la loi. Il

m'apparaît que ce n'est pas là que les problèmes sont les plus importants puisque, la compétence émanant de la loi et non de vos adhérents, la double adhésion me semble possible puisqu'il n'y a pas de chevauchement. Les EPCI et les communes sont là en tant qu'acteurs du territoire, les relations entre les EPCI et les communes sont ce qu'elles sont dans le cadre de leurs compétences respectives, mais les deux organismes ont légitimité à être présents au sein de votre structure. Pour moi, il n'y a aucun souci dans la double adhésion et je n'en vois pas non plus en matière financière, bien que ce soit moins mon centre de compétence. On est, me semble-t-il dans un schéma tout à fait recevable.

Les problèmes commencent à intervenir lorsque vous vous saisissez d'une compétence de service plus opérationnelle comme celle que j'indiquais : j'ai cité l'assainissement non pas par hasard, mais parce qu'il me semble que, notamment en matière d'assainissement non collectif, des Syndicats se sont déjà dotés de cette compétence. On entre là dans une deuxième catégorie de problèmes, avec un partage de compétences entre les EPCI et les communes, auquel cas la double adhésion n'est plus possible. Il faut bien faire la part des choses. Mais, pour votre compétence générale, vous pouvez sans problèmes compter les communes et les EPCI comme membres de votre structure.

Colette Vallée, *chargée de mission, SGAR de Bourgogne*

Ma question s'adresse à Patrick Lapouze, mais peut-être aussi, plus largement, aux directeurs des Parcs. L'adhésion communes-EPCI au sein des Syndicats mixtes ne me paraît pas non plus poser problème, mais au niveau des modalités de décision sur une compétence qui aurait été transférée des communes à un EPCI – l'aménagement du territoire, par exemple, qui est prévu au sein du Parc du Morvan –, qui vote ? qui prend les décisions ? que faut-il prévoir pour que les délibérations et le fonctionnement des organes de décision soient tout à fait réglementaires ?

Patrick Lapouze, *chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur*

C'est tout l'enjeu de ces adhésions multiples. Lorsqu'on est dans les problématiques générales, il n'y a pas de problèmes et chacun est légitime à participer à une réflexion. Lorsqu'on entre dans une compétence particulière, on rentre dans le Syndicat mixte à la carte, et ne sont légitimes à prendre part au vote que les collectivités ou les groupements qui ont la compétence. Si ce sont les EPCI qui ont la compétence, les communes ne prennent pas part au vote. Donc, en termes de fonctionnement, à chaque fois qu'une question est abordée dans ce schéma-là, il faut vérifier quels sont les membres qui sont compétents et, de ce fait, légitimes à prendre part aux délibérations.

1.2. Organisation, atouts et spécificités des Syndicats mixtes de Parcs

Par François Mignet, directeur du Parc naturel régional de la Brenne

On a dit que le Syndicat mixte était le seul support juridique pour les Parcs naturels régionaux, mais je voudrais rappeler que, historiquement, il y a eu, dans les premiers temps, des Parcs sous forme associative, et jusqu'à il y a peu de temps encore, nous avons eu également la Fondation « Camargue ».

Quelques chiffres

Aujourd'hui, 12 à 13 % des communes françaises adhèrent à un Syndicat mixte de Parc, ce qui n'est pas négligeable, et 68 départements. Quasiment toutes les régions sont concernées.

Actuellement, 7 Parcs naturels régionaux ont choisi la formule du Syndicat mixte ouvert élargi. On a évoqué les conséquences que cela pouvait avoir et j'évoquerai ultérieurement le régime des personnels qui est une conséquence importante.

Il faut également préciser qu'il y a plus de 1300 agents dans les Parcs naturels régionaux et que le budget de fonctionnement de ceux-ci représente à peu près 80 millions d'euros par an. Nous représentons donc quelque chose au niveau national.

Le fait d'être Syndicat mixte élargi peut poser quelques problèmes au quotidien. Il se trouve que le Syndicat mixte du Parc de la Brenne mène pour la troisième fois une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH). Les choses ont changé, des EPCI ayant maintenant pris la compétence habitat et c'est donc un peu plus compliqué qu'avant, mais, au niveau de l'étude de l'OPAH, on nous a reconnu cette mission. Nous avons un Syndicat mixte ouvert limité et j'ai demandé aux services fiscaux la communication de la liste des logements vacants sur les communes pour faire l'étude de l'OPAH. Les services fiscaux sont tenus de remettre cette liste, mais uniquement aux communes : ils m'en ont donc refusé la communication pour cette raison ; j'ai fait valoir que j'étais un Syndicat de communes. Je ne suis pas sûr que j'aurais pu avoir communication de cette liste si j'avais été un Syndicat mixte ouvert élargi. Je donne cet exemple car je pense que l'on peut se trouver confronté à ce type de problèmes.

Un objet et des missions prédéterminés

L'objet et les missions des Syndicats mixtes sont donc prédéterminés par le législateur : c'est un point capital. L'article R244-1 du Code rural rappelle

que : « *L'organisme chargé de la gestion du Parc naturel régional met en œuvre la Charte. Dans le cadre fixé par celle-ci, il assure sur le territoire des Parcs la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de développement menées par ces partenaires.* » C'est quelque chose de très important qu'il serait bien de retrouver dans l'objet de nos Syndicats mixtes. Ce même article définit les domaines d'action des Syndicats mixtes de Parcs : protéger le patrimoine, contribuer à l'aménagement du territoire, contribuer à un développement économique, social et culturel et à la qualité de la vie, assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public, réaliser des actions expérimentales ou exemplaires. Ce cadre prédéterminé par le législateur n'est pas neutre. Pour autant, exerçons-nous des compétences ? Je laisserai les spécialistes en parler, mais nous avons, en tout cas, des domaines de compétences qu'il serait peut-être bien de faire figurer dans nos statuts. En effet, on s'aperçoit que l'on va trouver dans les statuts de Syndicats mixtes de Parcs des choses très différentes et on oublie parfois de se référer à nos textes fondateurs et de reprendre dans nos statuts ce que le législateur a fait figurer dans la loi.

Des spécificités législatives et réglementaires

Nos Syndicats mixtes exercent également quelques spécificités en raison des différents textes de loi ou de décrets qui peuvent concerner les Parcs régionaux :

nous sommes consultés sur les documents d'urbanisme, la réglementation de la publicité, les véhicules à moteur, la gestion de la marque déposée « Parc naturel régional ».

J'ai regroupé ce qui nous préoccupe concernant les Syndicats mixtes autour de six thèmes :

- la démocratie participative
- le statut du personnel
- La lourdeur de fonctionnement
- La responsabilité des élus des Syndicats mixtes
- La fragilité financière
- La cohérence territoriale

La démocratie participative

Si on veut se référer aux fondements des Parcs naturels régionaux et si on remonte aux débats que nous avons eus à Lurs-en-Provence, c'est un thème fondateur : comment les acteurs locaux peuvent-ils participer au projet du territoire ? Il est vrai qu'il ne faut pas rester au sein de notre seul Syndicat mixte car en en trouvera vite les limites puisque la décision est limitée aux collectivités locales ou, éventuellement, aux établissements publics.

Nos Syndicats mixtes ont donc mis en place depuis longtemps, des Commissions extra-syndicales ou d'autres organes de consultation comme des Conseils de développement, des Comités économiques et sociaux locaux, etc.

permettant d'associer les populations aux projets du Parc.

Lorsqu'on dit que les Parcs naturels régionaux se revendiquent du développement durable, je pense qu'il faut en parler car il n'y a pas de développement durable sans démocratie participative.

Le statut du personnel

Depuis la mise en place du statut de la fonction publique territoriale, nos Parcs sont gérés sous ce statut. Je voudrais me référer à l'étude qui vient d'être faite par la Fédération des Parcs et l'ATEN et qui montre que, aujourd'hui, 44 % des personnels des Parcs sont des titulaires de la Fonction publique territoriale, chiffre qui monte même à 53 % si l'on ne considère que les Syndicats mixtes ouverts. En 1998, ce chiffre était de 38 % : on peut donc observer une évolution très nette, due à la loi Sapin, mais également à l'application des règles et des contrôles de légalité qui font qu'il nous est quasiment impossible aujourd'hui de recruter des contractuels.

Cette évolution est vécue de façon très contrastée au sein du réseau des Parcs. On peut dire que, d'une part, elle nous apporte la sécurité de l'emploi et l'accès à la mobilité au sein de la Fonction publique territoriale, ce qui n'est pas neutre car la question de la mobilité de nos personnels se pose, mais, d'autre part, d'aucuns au sein du réseau craignent l'uniformisation des équipes qui, auparavant, reposaient sur l'hétérogénéité des recrutements qui était

notre source de richesse et l'originalité des Parcs naturels régionaux.

Nous sommes, au départ, des organismes de mission et nous sommes de plus en plus entraînés vers la gestion : allons-nous y perdre notre identité ? C'est l'une des questions un peu existentielles de nos Parcs.

Le réseau des Parcs a identifié plusieurs points de blocage que je voudrais rappeler.

Le premier est le problème du *classement par strates de population*. Le fait que ces Syndicats de communes sont classés par strates de population est très pénalisant pour des territoires ruraux qui sont généralement peu peuplés. Nous ne pouvons pas toujours recruter du personnel suffisamment qualifié. Ceci est très divers selon les contrôles de légalité, mais certains Parcs ne peuvent pas recruter d'administrateurs ou de conservateurs. De vrais problèmes se posent donc par rapport à ces références aux strates de population.

Le deuxième problème est celui de *l'inadaptation des concours par rapport aux métiers que nous exerçons dans les Parcs*.

Enfin, le troisième problème est celui des *recrutements spécialisés*. Là aussi, nous heurtons aux appréciations diverses selon les départements, aux difficultés que l'on peut avoir à recruter des contractuels qui ont des profils spécialisés sur des missions particulières. Nous ne sommes pas toujours traités à la même enseigne.

La responsabilité des élus des Syndicats mixtes

Nous sommes tous d'accord pour reconnaître que ces Syndicats mixtes ont des missions particulières et qu'ils ont à traiter des dossiers complexes. L'implication personnelle des élus, à la fois en temps et en responsabilité, doit être récompensée par des indemnités qui ne soient pas vexatoires. C'est un problème que la Fédération a soulevé récemment par rapport aux modifications qui ont eu lieu sur les indemnités des élus dans les Syndicats mixtes.

La lourdeur de fonctionnement

Une réflexion a été menée par les Parcs du Massif Central sur cette question. Il est vrai que nous constatons, au quotidien, que nous sommes de plus en plus phagocytés par l'administratif et que nous avons tendance à faire de moins en moins de terrain ou à exercer de moins en moins bien nos missions de base, notamment celles qui ont trait à l'expérimentation. Il devient parfois impossible de faire de l'innovation lorsqu'on est encadré, que ce soit au niveau du contrôle de légalité ou de toutes sortes d'autres contrôles : je pense en particulier aux programmes européens comme le programme Leader où on s'aperçoit que l'expérimentation devient bien difficile.

Dans l'expérimentation, il y a le droit à l'erreur et, évidemment, on ne reconnaît pas un droit à l'erreur à un organisme de gestion public.

La fragilité financière

C'est également quelque chose qui traverse tous nos Parcs. Nous n'avons pas de fiscalité propre. Nous avons très peu de ressources propres. Nous dépendons donc de la générosité des autres. Le bouclage de nos budgets est chaque année plus difficile.

En 2004, Les recettes statutaires des Parcs ne représentent que la moitié des recettes de fonctionnement, ce qui signifie que nous allons chercher la moitié de nos budgets autre part, dans des programmes, à travers toutes sortes de procédures... et que nous en arrivons à financer nos postes budgétaires, y compris des postes de titulaires, donc de permanents, sur des contrats d'études, ce qui n'est pas tout à fait normal.

Je crois que beaucoup de nos Parcs rencontrent ce problème, de même que nous rencontrons des difficultés pour pérenniser les emplois jeunes parce qu'on n'a pas l'argent nécessaire. De plus, même lorsqu'on trouve les crédits pour pérenniser les emplois jeunes, on se heurte au contrôle de légalité qui nous dit que nous n'avons pas le droit de créer un CDD à la suite d'un emploi jeune.

Ce problème budgétaire est très lourd.

Nous dépendons de plus en plus, en particulier, des Régions qui, aujourd'hui, financent une bonne moitié de nos budgets, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement. Pour nous, la question se pose de la pérennisation de nos moyens : comment pérenniser des moyens de fonctionnement des Syndicats mixtes dans la durée ?

Au sein du réseau, nous avons évoqué certaines pistes : peut-on avoir des moyens extra-budgétaires ? des recettes fiscales particulières ? Nous n'avons pas trouvé la solution et nous sentons bien dans le contexte actuel du budget de l'État qu'on a tendance à se retrouver uniquement avec les Régions en face de nous et que cela devient de plus en plus difficile.

La cohérence territoriale

Quand nous étions seuls sur nos territoires, c'était forcément plus facile. Nous exerçons des compétences « par défaut ». Aujourd'hui, le paysage a beaucoup changé. Communes, communautés de communes, communautés d'agglomérations, pays... autant d'acteurs nouveaux qui bouleversent complètement le paysage institutionnel de nos territoires. Dans certains Parcs, on y travaille beaucoup, comme, par exemple, au Pilat où un important travail a été fait pour mettre au clair les compétences exercées par chacun sur le territoire.

En termes de cohérence, nous revendiquons en particulier de pouvoir exercer nos missions qui sont notre fondement, reconnues par la loi. Il n'est pas évident que nous puissions le faire, surtout quand, par exemple, on ne peut pas élaborer des Schémas de cohérence territoriale.

De quelle façon pouvons-nous faire adhérer les EPCI à nos Syndicats mixtes aux côtés des communes ?

Les Syndicats mixtes de Parcs peuvent-ils fédérer des EPCI et des communautés de communes de leurs territoires ?

Ce sont autant de questions qui sont posées.

1.3. Une illustration concrète de la spécificité : Eclairage sur les relations du Parc naturel régional du Morvan avec les collectivités et EPCI du territoire

Par Pascal Ribaud,

Directeur du Parc naturel régional du Morvan

Le Parc naturel régional du Morvan est né en 1970, sur environ 70 communes, sur 4 départements, sur une seule Région. Aujourd'hui, il est présent sur plus d'une centaine de communes, toujours sur 4 départements et sur la même Région qui n'a pas changé, apparemment, de positionnement à ce jour.

En 2002, la Datar a fait un travail sur le rapport entre les pays et les Parcs et a repris l'exemple du Morvan parmi d'autres exemples. Une phrase avait choqué de nombreux techniciens et le Directeur que je suis : on considérait que le Parc du Morvan était autocentré, peut-être à cause des difficultés de téléphone mobile, des routes, etc.

Le Parc du Morvan et l'intercommunalité

Dans ses statuts, en 1996, dans le cadre de la précédente Charte, le Parc du Morvan s'est ouvert aux communautés de communes : il était prévu qu'elles puissent adhérer au Comité syndical, à condition qu'elles aient la compétence « aménagement de l'espace » qui était une compétence obligatoire et qu'il y ait 50 % des communes sur le territoire et 50% des populations. Il y avait alors deux communautés de communes, il y en a

aujourd'hui 14 et une seule a adhéré. Le premier élément historique est donc que nos statuts avaient imaginé cette évolution-là, mais la vie quotidienne de la structure n'a pas permis de le faire.

En 2002, lorsque la nouvelle équipe dont Christian Guyot est premier vice-président est en place depuis 2001, les pays commencent à arriver. Aujourd'hui, il y a 4 pays sur le Parc du Morvan, qui correspondent aux parties départementales. Aucun des 4 départements n'est majoritaire, ni en communes, ni en nombre d'habitants. L'histoire nous ayant appris des choses, dès le démarrage des contrats de pays, les élus avaient pointés que nous devons prendre la peine de saisir la nécessité d'une coopération, d'une cohérence territoriale ; donc, dès avril 2002 et l'arrivée des premiers contrats de pays, nous avons mis en place une convention-cadre et une convention spécifique dans lesquelles on a défini les champs de compétence : le Parc est pilote majeur pour ce qui concerne, la faune, la flore et l'éducation relative à l'environnement, et le pays est pilote pour la politique de jeunesse, le social, l'emploi et l'habitat.

Au bout de deux ans, l'exercice a été réalisé, ce qui est le bon côté de l'histoire. Mais, n'ayant pas anticipé l'émergence de plus en plus forte des communautés de communes, on n'a pas pu faire ce travail préalable de coopération et de cohérence. Je dis très clairement qu'il faut, dans les Parcs, mettre immédiatement des moyens humains dès l'instant où on pressent un phénomène qui arrive. Il faut tout de suite saisir quel sera le problème de l'avenir et le rôle innovant d'un Parc est d'y mettre tout de suite les moyens.

En conclusion de cela, à partir du 12 septembre 2005, Olivier Georges, secrétaire général et adjoint au directeur, passera 50 % de son temps, soit deux jours par semaine, à avoir des liens permanents avec les communautés de communes et les pays. Cela n'a rien de révolutionnaire et, dans d'autres Parcs, cela se fait depuis dix ou vingt ans. Nous espérons aujourd'hui avoir, en 2006, une communauté de communes par département, avec une convention à titre expérimental. Il ne faut pas oublier que, parfois, ne pas saisir les signes précurseurs des évolutions territoriales est se mettre en dehors et à côté des choses.

Avec les pays, cela se concrétise aujourd'hui par des réunions mensuelles – environ dix réunions par an – et nous sommes dans la perspective de bâtir un socle commun pour les communes du Parc sur les quatre pays puisque ceux-ci sont sur des bases départementales. Aucun de ces pays n'est majoritairement sur le Morvan. Si l'on veut, à terme, avoir une politique cohérente pour l'appui

touristique – au sens financier du terme – on ne peut pas avoir un pays offrant 600 chambres et un pays qui n'en offre aucune, mais qui met ses moyens sur le canal de Bourgogne ! L'État a un rôle très important dans sa supervision générale d'appui à la cohérence. On peut, pendant trois ans, avoir une vision un peu différente, mais sur le long terme et sur la durée d'une Charte, si pendant dix ans il y a des incohérences sur des financements pour une ferme-auberge, pour une action sur l'urbanisme, etc., on va vers une implosion de ce que je pense être un Parc naturel régional.

Ouvrir de comité syndical aux communautés de communes

Au niveau des projets actuels, nous sommes en pleine révision de notre Charte, nous nous orientons dans deux directions, en particulier : ouvrir très largement le Comité syndical à toutes les communautés de communes qui ont au moins une commune sur le Parc, et créer un collège au sein du Bureau pour les communautés de communes ayant au moins 50 % des communes sur le territoire et/ou 50 % des habitants. En revanche, les élus du Morvan ont toujours considéré, depuis la création du Parc en 1970, que le fait fédérateur de notre territoire est la ruralité, et la ruralité, chez nous, c'est de petites communes qui ont néanmoins besoin, pour appliquer la Charte, de se sentir responsabilisées. La contingence de cela est qu'on souhaite, dans la prochaine Charte, que chaque commune ait un contrat d'objectifs sur des points particuliers : leur forêt

communale, les éléments énergétiques, le document d'urbanisme... Nous souhaitons, à terme, avoir un contrat d'objectifs sur des points sensibles de notre cœur de métier, commune par commune, parce que nous sentons que c'est là aussi que se joue l'action communale.

Adapter le fonctionnement interne

Concernant l'aspect interne, lorsque la nouvelle équipe d'élus est arrivée, ainsi que le directeur, elle a connue un Parc avec 74 personnes, mais parmi lesquelles 35 sont en chantiers d'insertion ; sur les 40 personnes restantes, 24 sont des permanents, les autres étant soit sur des missions ponctuelles, soit sur des missions spécifiques.

On s'est aperçu que, pour un Parc qui a trente ans, il n'existait ni règlement intérieur, ni politique salariale – en dehors du coup par coup –, ni organisation interne. Si on va vers un souci de cohérence territoriale et de cohérence générale, il faut aussi que, en interne, nous fassions ce travail.

Nous n'avions pas non plus élaboré de comptabilité analytique. Grâce à l'appui de la Région, nous avons bénéficié d'une mission d'appui et d'expertise financière qui, aujourd'hui, nous permet de présenter en Comité syndicale nos budgets et nos actions de manière dynamique.

Il est extrêmement important, du point de vue de cohérence territoriale, du point de vue budgétaire et de gestion, et du point de vue des salariés qui se posent des questions, d'expliquer qu'il y a des règles, qu'il y ait un lot commun de règles du jeu.

Mon prédécesseur est resté douze années. Je suis là depuis trois ans et demi. Depuis deux ans, j'ai la chance d'avoir un secrétaire général et adjoint de direction. Je pense qu'il est très important, dans un Parc naturel régional, d'avoir un binôme à la direction des opérations. En effet, il faut avoir une alliance en matière de gestion, comptabilité et ressources humaines, et aussi en ce qui concerne la direction politique et la direction technique. Nous avons tous les deux des parcours à la fois scientifiques et administratifs et je recommande la mise en place d'un tel binôme à tous les Parcs. Il est impossible de diriger tout seul, la recherche de subventions, de budgets européens, etc. demandant beaucoup de temps – peut-être trop par rapport au cœur de nos métiers et à ce pour quoi on est fait en termes de développement durable et d'engagements internationaux – et le duo de direction me semble une perspective. Cela existait peu auparavant.

Le fait de se centrer sur la comptabilité, la gestion analytique, les ressources humaines et aussi d'échanger me semble une chose positive.

1.4. Une illustration concrète de la spécificité : Le Parc naturel régional du Morvan dans son fonctionnement quotidien

Par Olivier Georges,

Directeur adjoint du Parc naturel régional du Morvan

La cellule financière et administrative du Parc national du Morvan est bien souvent l'endroit où l'on essaye de traduire dans le cadre réglementaire toutes les propositions d'actions et de travail qui sont réalisées par le reste de l'équipe.

Résorber la précarité du personnel

La plus grosse difficulté que nous avons à gérer est le nombre de personnels contractuels. C'est une situation qui est intenable puisque c'est un élément de précarité qu'il ne convient pas de perpétuer. Pour tenir compte des aspects réglementaires, nous avons décidé cette année, avec l'ensemble des élus, de mettre en place une politique salariale incitative qui doit permettre aux personnels contractuels de s'inscrire dans un axe de formation leur permettant de passer les concours. De ce point de vue, nous passons beaucoup de temps et d'énergie à essayer de répondre à l'inadaptation des concours qui sont proposés, par rapport à la spécialisation des personnels que nous avons dans les Parcs. Nous nous sommes rapprochés du CNFPT pour essayer de proposer des actions très spécialisées pour les personnels que nous avons au niveau du Parc.

Clarifier les méthodes de travail

Le Parc ne disposait pas, jusqu'à il y a quelques mois, d'un règlement intérieur. Cela a été un moyen de clarifier les règles qui s'appliquent lorsqu'on travaille au Parc naturel du Morvan, les relations que l'on peut avoir avec les élus, les présidents et membres de Commissions, mais cela a aussi été un moyen de repenser notre méthode de travail sur le territoire. Lorsque des gens travaillent avec une Charte écrite en 1996, alors que les structures intercommunales n'existaient pas autant qu'aujourd'hui, je crois que l'on se posait moins la question de savoir qui était le maître d'ouvrage de telle ou telle action. Aujourd'hui, ce que nous vivons en interne et, notamment, avec nos partenaires que sont l'État, le Conseil régional et le Conseil général, est de nous demander si, sur le programme d'actions qui va être proposé pour l'année 2006, une commune ou une communauté de communes n'est pas plus à même que le Parc de porter telle ou telle action, celui-ci se positionnant alors comme une assistance. Ce n'est pas simple pour une équipe, voire même assez déstabilisant.

Traduire l'action du Parc dans le budget

Toutes les actions menées par le Parc doivent être inscrites dans le budget. Il n'est pas toujours évident de traduire en termes de Comptabilité publique ce qui est réalisé par le Parc naturel régional et je pense que c'est commun à tous les Parcs naturels régionaux. Pour prendre l'exemple de Leader Plus, c'était un budget annexe et on nous a dit que cela ne devait plus l'être. On nous a dit que c'était des comptes de classe IV, hors budget, et on nous a dit ensuite que ce n'était surtout pas des comptes de classe IV, hors budget ! À un moment, on nous a proposé toutes les solutions, mais aucune ne convenait véritablement à chaque interlocuteur que nous avons en face de nous. Ce n'est pas toujours simple et certaines équipes techniques disent qu'elles sont prêtes à mener et à mettre en place telle ou telle action, techniquement, sur le territoire, c'est très intéressant et on passe énormément de temps pour réussir à traduire tout cela.

Il est inutile d'insister à nouveau sur la fragilité des budgets. Comme tout autre Parc, le Parc du Morvan a des recettes propres extrêmement minimales. Il est vrai que les participations statutaires ne couvrent pas plus de 50 % du budget de fonctionnement courant – nous avons un fonctionnement par action, concernant des dépenses de charges courantes et le fonctionnement courant qui permet de payer les salaires et le reste des dépenses. Chaque année, c'est extrêmement compliqué, notamment pour un secrétaire général, de se dire que l'on doit mettre en place sur un territoire une

politique de développement durable alors que les personnels ne sont pas attachés de manière durable et que les moyens budgétaires ne le sont pas également. Donc, chaque année, beaucoup de membres de l'équipe passe un temps important et consacrent une énergie folle à essayer de retrouver des moyens pour financer telle ou telle action, voire leurs propres salaires.

Je voulais terminer en évoquant aussi la démocratie participative. Il est vrai que nous sommes en phase de révision de Charte et il est quelquefois très déstabilisant de ne pas avoir dans nos organes de décision les associations qui, par ailleurs, participent avec nous à la réflexion sur le territoire.

◆ Discussion avec la salle

Denis Pézac, Conseil général de la Nièvre

Les intercommunalités ont une compétence dans des domaines de gestion classique comme l'eau, l'assainissement, etc., mais il y a aussi une dimension de territoire de projet et on voit effectivement des communautés de communes s'engageant sur des démarches de projet. Aujourd'hui, dans la Nièvre, la quasi-totalité des communes sont dotées d'agents de développement, qui ont des compétences générales.

Je crois que le Parc a des atouts forts, notamment en termes d'expertise. Un autre atout fort est la surface de son territoire : par rapport à des intercommunalités, qui sont toutes sur des dimensions cantonales, la capacité de

porter la réflexion sur un territoire plus vaste est tout à fait intéressant. Je pense que, comme l'a évoqué Olivier Georges, c'est une bonne idée d'entrer dans un système de convention, reste à voir ce que les deux parties peuvent apporter.

Il est important de dépasser les politiques sectorielles qui ont leur mérite, mais aussi de grandes dérives. Que ce soit au niveau du Parc, ou au niveau de ces territoires « projets » que sont les communautés de communes, les pays... , il est important d'avoir la capacité d'avoir des démarches transversales et de ne pas rester sur des politiques sectorielles.

1.5. La spécificité des Syndicats mixtes de Parcs dans le contexte intercommunal

Par Yves Gorgeu, chargé de mission, CDC - Mairie Conseils

Des questions souvent posées

- Quelle est la nature des compétences transférées par une commune et une communauté de communes en adhérant au Syndicat mixte d'un Parc naturel régional ?

- Comment prendre en compte les critères de classement démographique compte tenue de la spécificité des Syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux ?

- Peut-on recruter des agents contractuels pour assurer les tâches d'animation propres à la mission de cohérence et de coordination des actions menées sur le territoire du Parc ?

- Une communauté de communes qui recoupe partiellement le territoire du Parc peut-elle adhérer au Syndicat mixte pour la compétence de mise en œuvre de la charte concernant ses communes membres du Parc ?

- Comment peut-on compenser la baisse sensible des indemnités des présidents et vices présidents que connaissent les Syndicats mixtes ouverts limités, alors que l'activité exercée par ces fonctions dans un Parc justifierait au contraire un renforcement du niveau d'indemnisation ?

- Comment être au cœur de l'élaboration des SCOT à défaut de pouvoir être maître d'ouvrage ?

Telles sont des exemples de questions qui sont régulièrement posées par les Parcs à travers les études menées et le service de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils à propos du fonctionnement des Syndicats mixtes.

Il faut dire que sur ce sujet ; ce sont depuis longtemps les Parcs qui ont plusieurs longueurs d'avance sur la pertinence des questions posées, car leur souci est de toujours chercher à adapter au mieux les dispositions du droit commun du CGCT qui régissent les Syndicats mixtes ouverts aux missions et aux spécificités de la structure Parc.

Une grande complicité s'est ainsi construite, au fil du temps, avec les responsables administratifs et directeurs de Parcs et le service téléphonique de Mairie-conseils qui, pour chaque question en provenance d'un Parc naturel régional, se demande toujours à quelle nouvelle idée il faudra répondre.

Ce travail a contribué à la réalisation de deux ouvrages de références: « Le Syndicat mixte, un outil modulable au service de l'intercommunalité » et les « 125 questions / réponses sur le Syndicat

mixte ». Puis Mairie-conseils a réalisé dans le cadre du partenariat avec la Fédération des Parcs plusieurs études et enquêtes spécifiques autour des questions d'articulation entre Parcs, communautés de communes et Pays qui toutes ramènent à la question du Syndicat mixte et de son adaptation à la spécificité des Parcs.

Les relations avec les EPCI à fiscalité propre

C'est en effet depuis l'arrivée des nouvelles entités territoriales qui couvrent maintenant l'ensemble du territoire que les questions sur les Syndicats mixtes des Parcs deviennent de plus en plus sensibles. La montée en puissance financière des EPCI à fiscalité propre, associée à leur capacité juridique d'agir en matière d'aménagement, de développement économique et d'environnement notamment, par transfert de compétences des communes membres à leur profit, participent à faire des communautés de communes et des communautés d'agglomérations des partenaires avec lesquels la recherche d'une articulation institutionnelle avec les Syndicats mixtes de Parcs est incontournable. La prise en compte de la spécificité des structures Parcs est alors essentielle pour bien réussir l'intégration de cette nouvelle logique intercommunale dans la mise en œuvre des chartes de Parcs.

C'est donc à partir des études menées que nous allons évoquer la spécificité

juridique des Syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux.

Les relations Parcs / EPCI / Pays

Une première étude sur les relations Parc/EPCI/Pays a été réalisée à partir des pratiques de cinq Parcs : Haut Jura, Livradois Forez, Marais du Cotentin, Boucles de la Seine et Anjou-Touraine. Elle a été suivie d'une étude spécifique pour le Parc du Morvan basée sur des entretiens pendant deux jours avec élus et agents des communautés de communes et du Parc pour analyser leurs relations et dégager des recommandations. Nous engageons actuellement une autre étude spécifique pour le Parc de Lorraine.

Les principales questions que posent l'articulation et le rapprochement des parcs avec les communautés de communes pour le Syndicat mixte portent sur quelques domaines à enjeux forts pour les Parcs :

- La question de l'articulation des compétences pour finaliser et clarifier les rôles respectifs entre EPCI à fiscalité propre et Parc sur les différents domaines d'intervention du Parc. Peut-on se contenter de l'objet statutaire des SM de Parc prédéterminé par la loi ? Comment concilier compétences des EPCI et missions des Parcs ? Faut-il décliner des compétences précises dans les statuts de SM des Parcs à partir du contenu de la charte et des intitulés de compétences des communautés de communes ? Faut-il se garantir au minimum de quelques compétences opérationnelles à enjeux forts pour le Parc ? Faut-il chercher à

rapprocher les contenus statutaires entre communautés de communes sur les domaines de complémentarité avec le Parc ? Faut-il plutôt bien définir action par action les complémentarités et les conditions concrètes de coopération entre communautés de communes et Parc ? A noter que ces questions prennent une importance encore plus grande lorsque la concordance des actions concerne des communautés d'agglomération qui sont à cheval sur des territoires de Parc et dont les moyens d'actions ne sont pas comparables.

- La question des modalités d'accord contractuel et de conventionnement entre EPCI et Parc. Cela concerne la formalisation des liens de collaboration sur des projets bien identifiés.

- La question des relations de travail techniques et politiques. Il s'agit d'instituer des habitudes de travail en commun entre élus des communautés de communes et de Parc, notamment entre présidents, élus des organes exécutifs et entre élus responsables de commissions thématiques, et, si besoin, d'instituer des organes adaptés de type conférence des présidents, commission du Parc consacrée à l'intercommunalité, désignation d'un élu chargé de ces relations. Même chose entre agents des Parcs et agents des communautés de communes avec des réunions régulières, une circulation organisée des informations, la préférence à des modes de travail par équipe sur des projets partagés, voire des mises à disposition partielle d'agents. De telles modalités peuvent aussi être formalisées de façon

conventionnelle ou sous forme d'un règlement intérieur. Il s'agit d'acquiescer un réflexe de considération et de rapprochement entre élus et techniciens des Parcs et des EPCI pour porter des projets dont l'objet interfère sur des domaines d'actions réciproques.

- La question de l'engagement et du respect de la charte par les communautés de communes au regard de leurs compétences. De ce point de vue, on peut faire une distinction entre adhésion et engagement sur la charte. Un acte d'engagement sur la prise en compte et le respect de la charte par les communautés de communes dans la mise en œuvre de leurs compétences peut-être pris, avant même d'envisager l'adhésion, en l'inscrivant dans leurs statuts dans l'article relatif à l'objet statutaire.

- La question de la présence des communautés de communes au sein des Syndicats mixtes. Cette question a fait l'objet d'une autre étude réalisée au cours de l'année 2003 consacrée aux modes de représentation des EPCI à fiscalité propre dans les Syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux. Réalisée sur la base d'un état des lieux à partir des statuts de 40 Parcs, cette étude établit une typologie des modes de représentation qui sera détaillée par Etienne Faure.

La spécificité des syndicats mixtes de Parcs

Les deux dernières études menées sont davantage focalisées sur les questions les plus spécifiques qui se posent sur les Syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux .

Il s'agit, pour la première d'entre-elle, de 21 questions-réponses extraites de l'ouvrage des 125 questions-réponses sur les syndicats mixtes, sélectionnées pour leur actualité avec les préoccupations des Parcs et traitées avec adjonction de commentaires spécifiques aux Parcs naturels régionaux.

La dernière étude faite est consacrée à des réflexions et préconisations pour améliorer les règles de fonctionnement internes des Syndicats mixtes de Parcs.

Elle traite en particulier :

- des relations entre comité syndical, bureau, présidents et commissions,
- l'adhésion des EPCI au Parc naturel régional,
- des modes de gestion directe ou déléguée
- des relations contractuelles avec les EPCI
- de l'articulation du parc naturel régional avec d'autres périmètres

Sur tous ces points, les recommandations prennent en compte les imprécisions ou vides juridiques du régime applicable aux Syndicats mixtes en général, et préconisent des solutions en l'état actuel

des textes en optimisant au mieux les outils existants.

Pour terminer il faut faire référence aux initiatives et démarches déjà entreprises par la Fédération et renforcées par un travail d'argumentaire important avec Mairie-conseils pour défendre des améliorations législatives et réglementaires à divers textes pour mieux tenir compte de la spécificité des Parcs. Ont été ainsi déjà examinés :

- La compétence de création et de gestion d'un office de tourisme que la loi du 13 août 2004 a abrogé pour les syndicats mixtes.
- La revalorisation du régime indemnitaire des présidents et vice présidents que les dispositions introduites par la loi du 27 février 2002 aux syndicats mixtes ouverts limités se sont traduites par une baisse sensible.
- La révision du classement démographique qui fait que les trois critères cumulatifs introduits par le décret du 21 décembre 1999 apparaît peu adaptée aux syndicats mixtes de Parcs, l'assimilation retenue le plus souvent étant celle correspondant à la tranche 20 000 – 40 000.
- L'assouplissement des modes de recrutement du personnel pour contrecarrer les difficultés de recrutement au sein de la fonction publique territoriale pour pourvoir des postes dont l'objet, la mission et les compétences correspondantes s'intègrent mal dans les grilles de la fonction publique territoriale, et pour expérimenter des dispositifs de

contrats de projets et de passage de contractuels en CDI.

- L'élargissement aux Syndicats mixtes de Parcs de la compétence SCOT que la loi Urbanisme et Habitat a limité expressément aux seuls syndicats mixtes fermés compris dans le périmètre du SCOT, de façon à ce que les parcs naturels régionaux puissent vraiment exercer la mission de cohérence et de coordination des actions menées sur leur territoire.

Une formule juridique spécifique ?

En évoquant ces différents points pour lesquelles les modifications législatives souhaitées et demandées relèvent vraiment de la spécificité des Parcs naturels régionaux, on peut se demander s'il n'y aurait pas lieu de rechercher une formule juridique spécifique de Syndicats mixtes de Parc.

C'est surtout aussi la question lancinante des compétences et des doubles adhésions communes/EPCI à fiscalité propre pour l'objet même du Parc naturel régional qui amène à cette question. Une telle formule ne devrait-elle pas, en premier, ne plus reposer sur le principe général de transfert de compétences au sens habituel du CGCT, peu adapté à la vocation même d'un Parc naturel régional, mais davantage sur un principe de mission en référence directe avec le texte et le contenu de la charte ?

La reconnaissance législative des Parcs comme organisme de mission mériterait d'être précisée et, par voie de conséquence, d'adapter l'outil Syndicat mixte des Parcs naturels régionaux dans ce sens.

Cela devrait permettre d'assurer une nécessaire simplification administrative tant sur les procédures de gestion administrative et financière que sur les nombreux points largement évoqués, de façon à lever les obstacles et la lourdeur procédurière qui absorbent une part de plus en plus grande de l'énergie des équipes et permettre ainsi aux Parcs de mieux assurer et se concentrer sur l'exercice de leurs missions premières qui comportent une part essentielle d'animation, de réactivité, de capacité à innover, d'expérimenter, de dynamisation des acteurs.

Cela permettrait aussi de rechercher un régime de financement plus adapté avec par exemple la possibilité d'instituer des taxes spécifiques et de bénéficier d'une partie de la fiscalité prélevée sur le territoire.

Ne faut-il donc pas un peu rêver et sûrement s'atteler à cette tâche ?

1.6. La spécificité juridique des syndicats mixtes de Parcs : restitution des études récentes conduites avec Mairie Conseils

Par Etienne Faure, juriste auprès de la CDC – Mairie-Conseils

Introduction

A l'origine, différentes structures étaient possibles pour gérer un Parc naturel régional : Association loi 1901, GIP, Syndicat mixte. Pour mémoire, c'est actuellement le cas des pays : Association loi 1901, GIP d'aménagement et de développement du territoire en remplacement des GIPDL (loi 23/02/05 sur le développement des territoires ruraux), Syndicat mixte, ou cocontractualisation. Les pays ont donc le choix de la structure porteuse et, le cas échéant, peuvent s'en dispenser (cocontractualisation).

La loi du 2 février 1995 (art.46, codifié à l'art. L333-3 c.environnement) pose le principe de la gestion des Parcs naturels régionaux créés à compter du 3 février 1995, par un Syndicat mixte. Ce point a été confirmé par l'arrêt du CE du 23/06/2004 concernant le Parc naturel régional de Camargue : ce dernier était passé d'une fondation reconnue d'utilité publique à un GIP.

Les arguments avancés ont été notamment la relative fragilité financière et juridique de l'association par rapport à l'importance des financements publics et l'objet du Parc naturel régional, ainsi que

la volonté de confier la gestion du Parc naturel régional à une personne morale de droit public permettant une plus grande transparence :

- soumission aux règles de comptabilité publique ;
- règles de gestion publique : CMP, procédures de mise en concurrence...
- contrôle de légalité des actes pris par les organes du s. mixte.

Le syndicat mixte est un outil de 1955, qui n'a connu que des évolutions limitées (les dernières en date avec la loi du 13/08/04). Il est aujourd'hui très utilisé pour diverses compétences : SCOT (SM fermé), Pays, transport urbain, collecte et traitement des ordures ménagères, grand sites et, d'une façon générale, pour l'ensemble des actions supra intercommunales des EPCI.

Parmi tous les syndicats mixtes existants (« fermés » et « ouverts ») aux domaines d'application variés se pose plus que jamais aujourd'hui la question de la spécificité du Syndicat mixte de Parc naturel régional et des incidences de cette spécificité sur son fonctionnement et sa gestion.

Spécificité du Syndicat mixte de Parc naturel régional : Composition

L'article L 333-3 du Code de l'environnement précise : « l'aménagement et la gestion des PNR, créés à compter du 3 février 1995, sont confiés à un syndicat mixte au sens des articles L5721-1 et suivant du CGCT ». Il est donc régi par le titre II du Livre VII du CGCT relatif aux Syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public.

Ce n'est donc pas un syndicat mixte « fermé » (communes, EPCI), mais toujours un syndicat mixte « ouvert » avec une ouverture variable : au minimum : communes + région ; ou plus ouvert : département, EPCI, autres établissements publics.

Objet (et pouvoirs en certains domaines) : contraintes spécifiques

La spécificité des Syndicats mixtes de Parc naturel régional, par rapport à d'autres Syndicats mixtes « ouverts » tient à la prédétermination de leur objet qui encadre leur intervention :

- Une mission de cohérence et de coordination (art. R333-15 du Code environnement) : « *L'organisme chargé de la gestion du Parc Naturel Régional met en œuvre la charte. Dans le cadre fixé par celle-ci, il assure sur le territoire du parc la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de gestion, d'animation et de*

développement menés par ces partenaires ».

- Des domaines d'action expressément définis (extrait de l'art. R333-1 du Code environnement) :

« *Le parc naturel a pour objet :*

a. de protéger ce patrimoine notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;

b. de contribuer à l'aménagement du territoire ;

c. de contribuer à un développement économique, social, culturel et à la qualité de la vie ;

d. d'assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ;

e. de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche. »

A ces domaines s'ajoutent :

- la gestion de la marque PNR (art. R 333-16 Code environnement)

- la révision de la charte (art. R 333-3 Code environnement)

- la négociation d'un contrat particulier.

Les syndicats mixtes de PNR disposent donc dans leur objet à la fois d'un contenu réglementaire non « modulable » (la mission de cohérence et de coordination), et d'un contenu cadre de domaines d'actions dans lesquelles les syndicats mixtes de Parcs peuvent définir des contenus opérationnels précis de compétences.

Par ailleurs, 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.

Outre l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme avec la charte :

- Le Syndicat mixte du Parc 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 (L142-3 C urbanisme).

Voilà rappelés les principaux points spécifiques du Syndicat mixte de Parc naturel régional.

Mais au-delà, les règles de fonctionnement des Syndicats mixtes de Parc naturel régional sont les mêmes que celles de droit commun prévues au CGCT : le syndicat mixte de Parc ne relève pas d'une « catégorie » à part de syndicat mixte. De là un certain « embarras » des acteurs et élus dans l'organisation du fonctionnement des Parcs naturels régionaux c'est ce qui ressort d'un constat convergent des études.

Incidence de la spécificité des Parcs naturels régionaux sur le fonctionnement

Les constats convergents des études

Les liens d'adhésion EPCI/PNR (c'est le point majeur abordé par toutes les études) :

Le contexte des PNR a changé en dix ans au regard de l'intercommunalité : développement massif sur leur périmètre de l'intercommunalité à fiscalité propre ; accroissement des transferts de compétences aux EPCI dont l'intérêt communautaire est appelé à être précisé (loi 13/08/04), notamment en matière d'aménagement, de développement économique et d'environnement. La montée en puissance financière des EPCI et de leurs compétences en fait des partenaires privilégiés dans la mise en œuvre des Chartes de Parc naturel régional.

Une meilleure articulation institutionnelle entre ces deux logiques territoriales se présente sous des formes relativement variées Les études menées sur la base des statuts des Parcs permettent d'établir une typologie :

- adhésion des EPCI en lieu et place des communes
- double adhésion communes/EPCI dans le cadre des syndicats mixtes « à la carte »,
- adhésion conjointe communes/EPCI pour un objet statutaire identique,
- participation des EPCI à titre consultatif.

Les limites de la relation d'adhésion des EPCI au PNR tiennent aux points suivants:

L'adhésion de l'EPCI au lieu et place de ses communes membres pose un problème de légalité en l'état des textes sur les Parcs naturels régionaux. Elle soulèverait plusieurs difficultés de fonctionnement des Parcs naturels régionaux : La loi 2004-809 du 13 août 2004 pose désormais le principe du retrait automatique du syndicat mixte de toute commune se retirant d'un EPCI membre adhérent de ce syndicat mixte (art.172). Le retrait vaut réduction du périmètre du syndicat mixte. Dans le cas où un Parc naturel régional aurait pour membre des EPCI, au lieu des communes situées dans son périmètre, celui-ci se trouverait modifié, sauf à mettre en œuvre concomitamment la procédure d'adhésion de la commune sortie, à titre individuel, au syndicat mixte du PNR.

Le même mécanisme, à l'envers, de l'extension du périmètre du syndicat mixte en cas d'adhésion d'une commune à un EPCI membre de ce même syndicat mixte n'est pas expressément prévu par la loi. Mais le même problème ne manquerait pas de se poser d'une éventuelle extension du territoire d'action du syndicat à l'ensemble de l'EPCI ainsi élargi.

La même interrogation pourrait être également soulevée dans le cas où une communauté membre du syndicat mixte serait amenée à fusionner avec un ou plusieurs autres EPCI, comme la loi du 13 août 2004 le permet (art.153). Le nouvel EPCI résultant de la fusion, étant substitué de plein droit aux anciens EPCI dans

l'ensemble des actes, droits et obligations de ceux-ci, se poserait la question de l'adhésion préexistante au syndicat mixte du Parc naturel régional et donc également la question de l'élargissement automatique du périmètre du syndicat à l'ensemble de l'EPCI fusionné.

Ces différentes hypothèses rappelées font donc ressortir la relative fragilité du périmètre d'action du syndicat mixte du PNR en cas d'adhésion d'EPCI au lieu et place des communes, indépendamment des questions de partage de compétences et de système « à la carte ».

Je pense que **l'adhésion complémentaire de l'EPCI aux côtés de ses communes** membres passe aujourd'hui, en l'état des textes, par le système « à la carte ».

Des précautions particulières dans la rédaction des statuts « à la carte » sont cependant nécessaires sur les points suivants : la répartition des dépenses correspondant aux compétences transférées par les différents membres du syndicat mixte; le vote des différents membres selon l'objet des délibérations: d'intérêt commun (le budget, les modifications statutaires); ou n'intéressant qu'une compétence pour laquelle certains membres n'adhèrent pas; les règles de fonctionnement spécifiques (quorum, règles de majorité...); les modalités de transfert ou de reprise des compétences ; et les incidences en matière financière, patrimoniale et de personnel.

L'adhésion conjointe des communes membres et de leur EPCI sur le principe de l'engagement de celui-ci vis-à-vis de

la charte fait l'objet de pratiques et de réflexions dans plusieurs Parcs naturels régionaux.

La participation des EPCI à titre consultatif est envisageable dans les statuts. Mais je pense que l'adhésion des communes et de leur EPCI, sans système « à la carte », pose aujourd'hui un problème de légalité en l'état des textes sur les Parcs naturels régionaux : Si l'EPCI adhère aux côtés de ses communes il a bien un pouvoir décisionnel : vote du budget et obligation d'y contribuer. Dans ce cas, je pense qu'il ne peut pas y avoir deux contributions budgétaires des communes et de l'EPCI pour le même objet et double représentation des communes et de l'EPCI. Cette redondance reviendrait à faire payer deux fois les contribuables, au titre de la commune et de l'EPCI. Je conseille donc, en l'état des textes de distinguer ce pour quoi EPCI et communes adhèrent et contribuent (syndicat à la carte), ou prévoir une présence des EPCI à titre consultatif et d'engagement au regard de la charte, donc sans pouvoir décisionnel ni versement d'une contribution budgétaire au syndicat mixte (qui n'est donc pas à la carte).

Un travail concerté avec les EPCI est commencé dans plusieurs Parcs naturels régionaux, notamment statutaire, pour renforcer leur engagement à approuver la charte et à la respecter dans le champ de leurs compétences.

Par ailleurs, un travail concerté par voie de convention entre les EPCI situés en tout ou partie sur le territoire du Parc naturel régional et le syndicat mixte

renforce la cohérence des actions menées à l'échelle du périmètre (et au-delà) dans le respect des orientations de la charte : prestations de service, partage de moyens et d'équipements collectifs, conventions de mandat...

Un travail concerté pour mieux identifier la répartition des rôles en fonction des compétences (maîtrise d'ouvrage, coordination et cohérence, étude...) est engagé dans certains Parcs naturels régionaux pour rapprocher les EPCI des orientations de la charte et de leur respect.

Le **développement de relations de participation** en dehors du lien d'adhésion est prévu dans certains statuts des syndicats mixtes de Parc naturel régional ou repris dans les chartes. Quelques parcs ont en effet intégré dans la gestion de l'établissement cette composante consultative forte, qui joue respectivement, ou à la fois, un rôle : d'appui scientifique, d'animation, voire de "contrepoids" du pouvoir du comité.

L'organe consultatif peut prendre une forme variable d'un conseil permanent prévu dans le fonctionnement du syndicat, constituant un préalable obligatoire avant toute décision du comité ; d'une association loi 1901 dont le rôle consultatif direct auprès du comité est expressément prévu dans les statuts ; d'une formule intermédiaire qui permet soit d'inclure la participation des partenaires associatifs et consulaires au titre des sous-commissions spécialisées, partie intégrante du conseil consultatif ; soit de prévoir à la fois un conseil consultatif (comprenant les acteurs

associatifs et socio-économiques) et un comité paritaire composé d'un nombre identique de membres de ce conseil et du comité syndical.

A aucun moment la décision du comité ne saurait être liée par l'avis de l'organe consultatif pour des raisons évidentes de légalité. Les statuts doivent clairement distinguer le rôle respectif des organes consultatifs et décisionnels.

La présence d'acteurs privés dans syndicat mixte

Une composition élargie renforcerait le poids du Parc naturel régional comme outil fortement ancré sur le territoire, avec un pouvoir décisionnel des partenaires. Cette question est régulièrement évoquée par les acteurs locaux.

Une telle ouverture de la composition n'est pas prévue par les textes à ce jour. Elle permettrait l'adhésion au syndicat mixte d'autres personnes morales, notamment privées (association loi 1901, sociétés commerciales, GIE ...) avec un pouvoir décisionnel au sein du comité syndical et des instances du syndicat mixte : vote du budget, décision en matière d'orientations, de gestion, etc. Un tel organisme de gestion des Parcs risquerait de présenter certains handicaps des GIP : incidence de la composition sur le régime juridique de la structure, la tenue d'une comptabilité publique ou non, le régime FCTVA, le régime du personnel etc.

Incidence de la spécificité des Parcs naturels régionaux sur l'objet

Les études font ressortir deux attitudes qui actuellement coexistent dans le choix rédactionnel des statuts des Parcs naturels régionaux.

Un libellé très précis des domaines, établi à partir de l'objet défini par le Code environnement

Un tel parti pris place le Parc naturel régional en situation d'antériorité vis-à-vis des EPCI constitués ultérieurement ; clarifie la capacité du Parc naturel régional à intervenir dans les maîtrises d'ouvrage opérationnelles : mise en œuvre des procédures de mise en concurrence, signature des contrats... A contrario, elle oblige à un rapprochement avec les EPCI pour clarifier les contenus statutaires respectifs et le partage des « rôles ».

Un libellé statutaire « large » à partir des missions des Parcs naturels régionaux

Un tel parti pris évite les recouvrements explicites avec les EPCI, mais pose le problème du flou des compétences respectives en matière de maîtrise d'ouvrage : contrats, mise en concurrence... Il renvoie à un « arrangement » local au coup par coup le soin de déterminer les rôles respectifs.

Il existe une fragilité juridique d'un tel mécanisme pour la détermination des transferts de moyens liés aux compétences transférées, pour la

détermination des bénéficiaires des subventions pour certaines opérations....

La seule référence à la charte ne paraît pas suffisante pour permettre une maîtrise d'ouvrage du syndicat mixte de Parc naturel régional sur une opération précise.

Préconisations

La mention explicite dans les statuts des compétences confiées au syndicat mixte est essentielle pour garantir l'exclusivité du Parc naturel régional dans tel domaine d'action, en cas de partage avec d'autres groupements se superposant au périmètre du syndicat mixte.

Une modification des statuts est nécessaire en cas d'extension des missions du syndicat mixte à des compétences opérationnelles et transférer ces nouvelles compétences au syndicat mixte (chaque EPCI membre devant éventuellement consulter ses communes membres pour se voir transférer préalablement la compétence). Une relative souplesse statutaire de la procédure de modification des statuts est donc souhaitable si le Parc naturel régional entend faire évoluer aisément le contenu de ses compétences opérationnelles. Pour les syndicats mixtes de Parc naturel régional, le principe nouveau posé par l'article L5721-2-1 du CGCT s'applique en l'absence de toute précision des statuts, les modifications ultérieures devront faire l'objet d'une délibération à la majorité des deux tiers des membres qui composent le comité. Mais les statuts peuvent en disposer

autrement : procédure spécifique, renvoi aux dispositions prévues dans le CGCT.

La relation EPCI/ Parc naturel régional est subordonnée à l'existence de libellés clairs dans les domaines où les deux entités entendent collaborer. Une certaine « homogénéisation » des statuts des EPCI présents sur le territoire du Parc naturel régional pourrait être utilement initiée par le Parc naturel régional conjointement à l'évolution de ses propres statuts. L'objectif serait de rechercher une collaboration sur la base des contenus effectifs des statuts respectifs, de conférer aux EPCI un rôle de « relais » et renforcer, le cas échéant, l'effet démultiplicateur des opérations menées à l'initiative du Parc naturel régional, de créer une relation plus « réciproque » avec les EPCI qui constituent des projets à part entière : et enfin de renforcer le rôle d'incitation et de mise en cohérence des actions du Parc naturel régional sur le territoire,

Objet des Parcs naturels régionaux et SCOT

Les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux étant tous des syndicats mixtes « ouverts », ne peuvent plus exercer la compétence SCOT. Cela démultiplie les structures sur un même territoire ; prive le Parc naturel régional d'une possibilité qui, au cas par cas, peut présenter une pertinence pour rapprocher le SCOT de la charte avec laquelle il doit être compatible.

Conclusion

L'ensemble des études fait ressortir un besoin important d'une meilleure connaissance réciproque des Parcs naturels régionaux et des EPCI : institutionnelle et politique, par des relations de travail techniques et politiques, par la formalisation des liens et le partage des rôles respectifs.

Parallèlement, il paraîtrait opportun d'aller vers des modifications législatives et réglementaires « ciblées » en fonction de domaines spécifiques pour améliorer l'outil syndicat mixte « ouvert », et/ou vers un projet plus ambitieux de création d'un outil de gestion propre aux Parcs naturels régionaux, inexistant à ce jour.



2. Caractéristiques et spécificités des moyens humains et financiers

2.1. Le budget des Parcs

Par Patrick Deldon, *directeur administratif et financier du Parc naturel régional du Vercors*

Et Gilles Couiller, *comptable public du canton de la Chapelle en Vercors*

Les particularismes comptables

Patrick Deldon : Avant 1997, les Syndicats mixtes ont utilisé l'Instruction M 11, à l'instar des communes, pratique qui s'expliquait par la taille budgétaire et la simplicité de cette nomenclature. Puis, à partir de 1997, il y a un basculement vers un Plan comptable rénové et on en est arrivé à un Plan comptable dit « provisoire », M1-M5-M7 sur lequel Gilles Couiller va nous donner quelques éléments.

Gilles Couiller : Je suis en poste à la Chapelle en Vercors depuis 1995. Cela fait longtemps que nous essayons de nous rencontrer entre ordonnateurs et comptables, dans la mesure où les Parcs sont des collectivités assez spécifiques et, finalement, assez marginales au sein du réseau du Trésor public. Ce sont des collectivités qui présentent beaucoup de particularismes et qui posent souvent

beaucoup de questions aux comptables qui ont à les gérer.

Il est vrai que la Direction de la Comptabilité publique n'a pour l'instant pas été vraiment informée des démarches parce que ce sont des collectivités qui représentent peu d'enjeux. L'exemple le plus flagrant est le trésorier de Saint-Étienne qui a, en comparaison du Parc du Pilat, la ville de Saint-Étienne à gérer ainsi que d'autres collectivités, ce qui montre qu'en termes d'enjeux, c'est relativement accessoire. Il faut néanmoins savoir que le réseau du Trésor public est très présent sur le terrain et l'exemple d'aujourd'hui le montre puisqu'il y a plusieurs comptables dans cette salle.

La M1-M5-M7 est un Plan comptable créé lors de la rénovation de la M11. On aurait pu penser que la M14 serait appliquée, mais il faut se rappeler qu'à l'époque, la comptabilité des départements et des régions n'était pas

renovée. La M14 provient de la rénovation du PCG 82. Quand on remonte à la M11, on était sur le Plan comptable de 1951 et, en 1997, les départements et les régions n'avaient pas renové leur Plan comptable. Il a donc été décidé par la Comptabilité publique d'appliquer un Plan comptable transitoire, Plan comptable « transitoire » qui continue de fonctionner et, en fin de compte, ne fonctionne pas si mal que cela.

Les années passées, nous avons eu le problème du Compte 19 qui avait été supprimé et qui a été recréé, mais cette comptabilité rentre finalement dans les mœurs et j'aurais tendance à dire qu'il faudrait conserver ce Plan comptable qui, finalement, se rapproche assez de la M14.

Patrick Deldon : Parmi les spécificités, il y a celle qu'il n'y a pas de fiscalité propre. On constate également la présence d'une partie statutaire et d'une partie « opérations ». Ensuite, il y a l'existence dans les budgets des Parcs d'une retranscription comptable de programmes européens et de contrats divers.

Harmoniser les pratiques comptables

Patrick Deldon : Nous avons des pratiques différentes d'un Parc à un autre, en raison de la nature des interventions, des enjeux de territoire et, surtout, de l'histoire des Parcs. En effet, il faut savoir que les Parcs les plus anciens ont eu une activité sur le territoire qui s'approchait de celle des structures intercommunales puisqu'il n'y avait pas les compétences

qu'il y a à ce jour et, nous, Parc du Vercors, qui sommes un « vieux » Parc, avons eu des interventions dans différents domaines, notamment en matière d'hébergement et d'autres types d'activités qui ne sont plus forcément les compétences de notre Parc aujourd'hui.

Gilles Couiller : Par rapport à l'observation d'Olivier Georges sur les opérations Leader, il est vrai que selon la nature des opérations, qui sont parfois complexes, les comptables répondent différemment. L'idée de faire se rencontrer les comptables entre eux est une manière que je trouve intéressante de résoudre certaines questions parce que les comptables sont des gens de terrain, qui maîtrisent l'opération : comme ils sont isolés parce que, dans un département, il n'y a parfois qu'un seul Parc, donc un seul comptable, les problèmes ne sont pas solutionnés. Dans l'exemple de Leader, certains comptables vont utiliser les opérations en budget annexe, d'autres les opérations budgétaires, d'autres encore non budgétaires... on va trouver tous les cas de figure. Ce sont des problématiques qui se retrouvent au contrôle de légalité : lorsque des préfectures différentes répondent des observations différentes, ce n'est pas forcément que les réponses sont fausses, mais c'est aussi parce que les pratiques sont différentes. Il y a des interprétations différentes. Ainsi, si l'on prend l'exemple d'un budget annexe, la Direction générale de la Comptabilité publique dit qu'il ne faut pas, aujourd'hui, multiplier les budgets annexes parce que cela déséquilibre la

présentation budgétaire des budgets, que cela fait perdre de la consolidation. Si on prend les opérations sous mandat, comme le font certains parcs – et j’ai cru comprendre que le Parc du Morvan faisait ce type d’opérations –, nous sommes certains comptables à penser que ce ne sont pas des opérations sous mandat et que cela ne devrait donc pas être géré sous forme d’opérations budgétaires ; d’autres comptables utilisent les opérations de comptes de tiers, mais non budgétaires : cela rentre dans la comptabilité du comptable, mais ce n’est pas budgétisé et, lors d’un rendu au niveau des élus, on ne le voit pas, sauf à en parler de manière spécifique.

Nous sommes bien au courant que les problèmes se posent et je pense qu’en en discutant entre nous, nous pourrions trouver des solutions pragmatiques qui arrangeraient également les élus, parce qu’il est vrai qu’au niveau de ceux-ci, on ne sait plus non plus « sur quel pied danser », ce qui est un vrai problème.

Patrick Deldon : Pourquoi établir un outil de suivi budgétaire ? La réponse est dans les objectifs que l’on souhaite atteindre, à savoir mettre en place une analyse financière adaptée et fiable, mesurer l’évolution des dépenses et des recettes, apprécier la santé financière d’un Parc, faciliter l’information interne et externe, construire et défendre le budget auprès des partenaires institutionnels et, notamment, financiers, et avoir une vision globale des budgets des Parcs.

Une collaboration étroite entre ordonnateur et comptable

Gilles Couiller : Pour pouvoir faire de l’analyse dans un Budget Parcs, il faut que la collectivité dispose d’un outil de gestion financière relativement au point et qu’elle ait connaissance de ces opérations. Ensuite, il faut une liaison évidente entre le comptable et l’ordonnateur parce qu’il est clair que le comptable dispose des éléments du compte de Gestion, des éléments de la comptabilité puisqu’il faut rappeler que la comptabilité de l’ordonnateur est une comptabilité de type administratif alors que nous, comptables, avons des éléments en termes de bilan qui nous permettent d’aller plus loin. La collaboration est donc indispensable. On ne peut pas penser qu’une absence d’outil chez l’ordonnateur ne générera pas des problèmes chez le comptable et, réciproquement, que s’il n’y a pas de liaison entre l’ordonnateur et le comptable, les choses iront mieux.

Patrick Deldon : Nous avons des actions statutaires annuelles et des opérations pluriannuelles. Un déficit une année et un excédent une autre année ne signifient pas que la santé financière change. Ainsi, un excédent ne veut pas forcément dire que la santé financière de la structure est bonne. En effet, il suffit d’appeler beaucoup d’acomptes et de ne pas faire grand-chose ou d’utiliser les crédits à autre chose que l’objet initial pour déstabiliser à très court terme le budget de la collectivité. Au Parc du Vercors, la comptabilité analytique est intégrée dès la saisie du budget.

Pour qu'il y ait une cohérence, il faut que toute la chaîne de la saisie comptable prenne en compte ces analytiques. Cela démarre donc dès la demande d'achat : on intègre dès ce stade l'opération à laquelle est affectée la dépense ; cela va être saisi dans le bon de commande et on va le retrouver tout au long de l'opération, dans le mandatement ou dans les TIP, ce qui nous permettra de sortir lorsqu'il y a besoin des situations dans le Grand-livre permettant de voir toutes les écritures qui ont été appliquées à telle ou telle opération. La difficulté est que c'est un exercice qui ne fonctionne qu'au niveau de l'année puisque les écritures ne sont que pour une année. Il faut donc faire des tableaux (Excel en ce qui nous concerne, certains ayant peut-être des logiciels spécifiques pour ce type de gestion). Ce type d'information est nécessaire, les financeurs étant de plus en plus exigeants sur les références comptables et sur les éléments permettant de juger si la dépense correspond bien à l'opération, tant dans la nature que dans l'affectation ou l'imputation budgétaire.

Gilles Couiller : Le comptable et l'ordonnateur sont les deux acteurs de la comptabilité du Parc. On a bien vu que si un bon suivi budgétaire était réalisé au niveau de la collectivité, cela simplifierait les choses et, surtout, permettrait d'avoir une lisibilité.

Il ne faut pas oublier non plus les contraintes que posent les analyses. Il y a un besoin de fiabilité parce qu'il faut rapprocher les documents, ce que nous faisons de manière traditionnelle ; il faut savoir retracer les opérations d'ordre

parce que, si les spécificités existent au niveau juridique, elles existent aussi au niveau comptable : selon que l'on traite les opérations sur un budget annexe ou sur un compte de tiers, on n'aura pas les mêmes rendus. L'objectif que l'on poursuit depuis quelques années avec la Fédération des Parcs est d'arriver à avoir une harmonisation des pratiques comptables en essayant d'utiliser, autant que faire se peut, les mêmes comptes, ce qui demande beaucoup de travail parce que cela implique les comptables, dont il faut rappeler qu'ils sont responsables de leurs opérations, ce qui est une première difficulté, et cela implique des collectivités qui sont essaimées dans tout le territoire, y compris dans les Territoires d'Outre-mer.

Un premier outil dont nous disposons depuis quelques années au Trésor public est la « Valorisation des comptes de gestion ». Ce sont des documents que l'on sort lorsque l'édition du compte de gestion est confirmée et que les contrôles de fin d'année ont été réalisés. C'est un document synthétique : on passe en revue l'ensemble des opérations en commençant par les dépenses de fonctionnement, des graphiques relativement simples regroupent les charges de la collectivité – charges de personnels, charges financières, etc. –, ce qui permet de déterminer le pourcentage de chaque poste budgétaire, y compris avec l'évolution d'une année sur l'autre. C'est une comparaison entre les deux exercices précédents, c'est-à-dire l'exercice écoulé et l'exercice N – 2. On a également les taux d'exécution des

dépenses de fonctionnement. À propos de ces taux d'exécution, nous avons eu l'occasion, lors d'une réunion, de discuter avec le ministère de l'Environnement et nous nous sommes rendus compte que les données collectées par les Parcs étaient souvent des données sur la base des budgets. Cela m'avait beaucoup étonné parce que, entre le budget et le compte administratif, on sait pertinemment qu'il peut y avoir des taux de réalisation très faibles : on peut se retrouver avec un compte administratif réalisé à 20 % des investissements parce que les opérations se lancent dans les années qui viennent.

Ensuite, on a les recettes de fonctionnement avec entre 95 et 98 % des recettes liées au statutaire, les opérations réelles représentant des sommes franchement dérisoires. On peut retrouver des particularismes d'un Parc à l'autre. Ainsi, le Parc du Vercors a des musées qui sont gérés dans des budgets annexes et les entrées dans ces musées n'apparaissent pas dans les recettes de fonctionnement : c'est un exemple de retraitement d'opérations à gérer.

En ce qui concerne les opérations d'investissement, on va mesurer le volume d'investissements réalisés en faisant la différence entre les emprunts et les dépenses d'équipement. Les collectivités ont un patrimoine à gérer ; ce n'est pas la question la plus importante que les élus ont à gérer et, bien souvent, ces problèmes retombent sur les services administratifs et les trésoriers : actuellement, on peut penser que l'actif des Parcs n'est pas vraiment à jour. C'est

une lapalissade de dire cela, mais les personnes qui connaissent ce problème se reconnaîtront !

En ce qui concerne l'évolution de la capacité d'autofinancement, nous nous basons sur les quatre dernières années et nous regardons comment évolue la capacité. C'est un élément intéressant parce que cela montre l'autofinancement disponible pour réaliser les investissements.

Nous avons un graphique intitulé « Équilibre financier du bilan » qui est intéressant parce qu'il va mettre en lumière le résultat budgétaire et la trésorerie, pour montrer qu'il peut y avoir des décalages. Effectivement, c'est toujours sur la tendance qu'il faut l'apprécier, mais c'est un élément intéressant si l'on recoupe l'ensemble des Parcs et que l'on fait une synthèse de ce graphique. En effet, à partir du moment où l'on aura rapproché les situations, on s'apercevra qu'il existe des situations très différentes d'un Parc à l'autre. Le problème de trésorerie provient du fait que beaucoup de collectivités sont aujourd'hui en flux tendu : il y a une fragilité des mandatements, donc il y a souvent des lignes de crédit, mais il y a aussi des Parcs qui ont des valeurs mobilières de placement.

Un dernier graphique présente la problématique de l'endettement, avec un graphique de l'encours de dettes avec les intérêts payés et les résultats budgétaires.

C'est un document de base, synthétique, mais qui ne fait malheureusement pas le retraitement statutaire et opérations.

Apparaît la santé financière d'une collectivité, mais dans sa globalité. C'est là que nous allons avoir besoin des services ordonnateurs des Parcs pour permettre de retraiter ces opérations et cela a été tout le travail que nous avons mené.

Vers un outil d'analyse financière

Patrick Deldon : La limite des éléments que Gilles Couiller vient de présenter est la confusion entre le statutaire et les opérations. C'est très intéressant, mais on ne peut malheureusement pas parler de la santé financière d'une collectivité sur cette base-là. En effet, on sait très bien qu'une grosse opération permet de grosses avances et peut permettre de faire apparaître un budget excédentaire une première année, pour se rendre compte ensuite que l'on est complètement déficitaire.

En 2003, nous avons commencé à travailler sur l'éclatement de ce budget en deux colonnes : le statutaire et l'opération. Progressivement, les comptables ont fait savoir que c'était intéressant à partir du moment où on partait bien des comptes de gestion. Toute cette démarche nous a amené à trouver un partenaire, à savoir le DEEF de Lyon qui est expert en termes d'analyse.

Gilles Couiller : Dans chaque région, au sein de la Trésorerie générale de région, il y a un Département des études économiques et financières. Dans certains autres départements, il s'agit d'une MEEF – Mission d'études économiques et financières. Les DEEF ont pour objectif d'aider les comptables et les

ordonnateurs qui le souhaitent à réaliser des analyses financières.

Nous trouvant dans le Vercors, j'ai été logiquement amené à me rapprocher de Lyon et nous avons proposé au DEEF de Lyon de s'approprier un travail permettant de faire une synthèse de l'ensemble des données des Parcs français. L'objectif a été de définir un tableau, partant d'un compte de résultat et d'un bilan, retraités dans un premier temps par les comptables et qui sont ensuite resservis aux collectivités pour qu'elles puissent faire la part des choses entre ce qui relève de leurs opérations statutaires et des opérations qu'elles mènent de manière ponctuelle.

À partir de là, des conclusions en sont tirées et le but est de parvenir à faire une synthèse. Ce tableau a été revu maintes et maintes fois. À l'heure actuelle, nous avons à peu près finalisé les choses et nous sommes en train de réaliser une notice d'emploi et pour les ordonnateurs, et pour les comptables, parce qu'il est vrai que, notamment dans les opérations de bilan, on a quelques difficultés à appréhender certains comptes.

Nous allons maintenant passer dans une phase de validation. Les ordonnateurs vont avoir à saisir les informations et à nous faire part des besoins supplémentaires, à savoir les ratios qu'ils souhaiteraient voir développer. Ce sera ensuite l'occasion pour le DEEF de Lyon de le faire valider directement par la Direction générale de la Comptabilité publique. À partir de là, nous espérons que cela puisse servir de référence aux comptables et aux ordonnateurs, ainsi

qu'à tous les partenaires qui ont à travailler sur les finances des Parcs naturels régionaux.

Il ne faut pas rester sur une analyse qui n'est, pour l'instant, que rétrospective – les éléments que nous avons pu observer sont des éléments de l'année 2004. Dans le réseau Trésor, des logiciels « professionnels » sont actuellement développés ; ils sont perfectibles, mais ils nous intéressent parce qu'ils permettent de faire des analyses prospectives. Une analyse prospective est un outil qui, à partir de l'année de référence, l'année précédente, permet d'extrapoler, en collaboration avec les ordonnateurs, des projets d'investissement que l'on lisse dans le temps : on se base sur trois ou quatre années, on regarde toutes les opérations et toutes les dépenses qui, dans les budgets, semblent revenir d'une année sur l'autre, on a la connaissance des états de la dette et, en rentrant ces opérations, on regarde avec l'ordonnateur les financements qu'il souhaite apporter – emprunts, subventions espérées, etc. Le logiciel calcule alors en fonction de ces éléments et cela permet d'avoir une lecture à long terme. Cela serait d'autant plus intéressant pour les Parcs que, à l'heure actuelle, notamment au niveau des financements de l'État, il y a des risques que les crédits soient limités dans le temps. Cela permettrait donc quand même aux collectivités d'avoir une photographie à moyen terme.

◆ Discussion avec la salle

Pour comparer des collectivités entre elles à partir d'éléments chiffrés, même en voulant écarter les incidences selon

les modalités de fonctionnement, je me retrouve face à un problème d'absence d'informations, du moins dans le réseau Trésor. Si je voulais comparer tous les Parcs de France entre eux pour déterminer un ratio, je ne vois pas comment je ferais. Peut-être la Fédération des Parcs a-t-elle ces informations. Peut-on être destinataire de ces éléments, s'ils existent ?

Gilles Couiller : Le problème est que, actuellement, il n'y a aucune information en France sur la synthèse financière des Parcs. Ces éléments sont connus Parc après Parc et, précisément, l'objectif de notre travail est de parvenir à avoir une synthèse nationale.

Ensuite, le problème est la spécificité d'un Parc par rapport à un autre et c'est là que nous avons tout notre rôle à jouer en termes de valeur ajoutée, pour permettre de savoir ce que l'on abandonne comme retraitement et ce que l'on garde.

Aujourd'hui, ce que nous recherchons, c'est de permettre à la Fédération et à tous les intervenants qui ont à agir dans le monde des Parcs de disposer d'une information financière qui me semble indispensable. Il me paraît d'ailleurs assez incroyable que depuis plus de 30 ans que les Parcs existent, on n'ait pas cherché à se documenter ou à avoir une information sur les données financières. C'est un élément vital et, aujourd'hui, on n'en dispose pas.

Sylvie Gauchet : C'est un chantier que nous avons ouvert il y a plusieurs années et qui aujourd'hui aboutit car tous les parcs sont gérés par le même type de structure. Dans vos dossiers, vous disposez d'une fiche de synthèse qui présente un premier éclairage sur la collecte de ces données. Ce ne sont pas des données analysées ou sur lesquelles il est possible d'avoir une lecture fine, mais cela permet, en revanche, de pouvoir situer un Parc parmi les autres. En ce qui concerne la recherche d'indicateurs, nous attendons de pouvoir les expérimenter. Quand ils seront validés, notre objectif est que vous ayez effectivement accès à ces outils.

2.2. La composition et la gestion des équipes des Parcs : métiers, statuts, formation, mobilité

Par **André Lechiguero**, chargé d'étude métiers à l'ATEN

L'Atelier technique des espaces naturels a réalisé une étude sur la composition et la gestion des équipes basée sur un questionnaire général adressé au 43 Syndicats mixtes de Parcs existants au 31 décembre 2004, et sur des entretiens téléphoniques pour une dizaine de Parcs. Je voudrais d'ailleurs remercier les agents des Parcs naturels régionaux qui ont bien voulu se prêter à ce jeu qui était assez laborieux puisqu'il y avait environ 200 questions au total. Ces données ont fait l'objet d'un traitement statistique que je vais présenter.

Sur les 43 Parcs questionnés, nous avons eu 33 retours, ce qui est assez satisfaisant, et c'est sur cette base que le traitement a eu lieu. Nous avons arrêté le traitement des questionnaires en avril mais nous avons reçu des questionnaires par la suite, sans qu'il soit possible de les intégrer ; nous les intégrerons ultérieurement.

Les effectifs

En termes d'agents, cela représente 953 agents sur 31 Parcs et si l'on fait une extrapolation à l'ensemble des Parcs naturels régionaux, on situe les agents au nombre de 1330 au niveau du réseau.

Tableau de l'équipe « moyenne »

Remarque : ces données sont issues d'une photographie de l'existant. Elles ne représentent pas un standard.

Un Parc moyen serait doté de 31 agents qui seraient, en moyenne, âgés de 38 ans, mais la majorité d'entre eux ont entre 26 et 36 ans. Cette équipe est féminine à 54 %.

En termes de métiers exercés, le pôle de direction et de gestion administrative serait composé de 7 agents, notamment secrétaires, comptable, directeur... À l'accueil et à l'information, nous aurions 4 personnes, notamment les hôtesse et les animateurs. Le groupe des chargés d'études et des chargés de mission serait composé d'une dizaine d'agents. La partie technique serait assurée par 6 agents, en entretien de l'espace, mais aussi entretien des locaux, des véhicules, du parc de matériel, etc. Enfin, nous aurions un agent chargé de la surveillance et de la police de la nature. Il y a peu ou pas de gestionnaires de la ressource humaine dans les Parcs. Cette fonction est attribuée à un ou plusieurs agents de la sphère dirigeante, directeur, directeur adjoint ou responsable administratif et financier.

Les équipes ont un bon niveau de qualification puisque 79 % sont recrutées au-delà du Bac et 35 % à Bac + 5. On peut même constater une nette tendance à l'augmentation du niveau de recrutement, avec 50 % des arrivées de nouveaux agents ayant un Bac + 3 et supérieur. Ce niveau d'études varie évidemment en fonction du métier exercé et on ne sera pas surpris de constater que les directeurs ont Bac + 5 à 77 % et les chargés de mission à 63 %. En parallèle, on retrouve les plus bas niveaux de qualification chez les agents oeuvrant dans le domaine technique, 55 % ayant moins que le Bac. Il varie aussi en fonction de l'âge et il reflète l'évolution nationale qui fait que plus on est jeune, actuellement, plus on est qualifié. Ainsi, un Parc dont les agents sont principalement des trentenaires compte une majorité écrasante de bacheliers, licenciés et diplômés d'études supérieures.

Une autre réalité est celle de la variation de l'ancienneté moyenne des agents en fonction de l'âge du Parc. On note une montée en puissance de l'ancienneté avec l'ancienneté du Parc, entre 5 et 17 ans. Puis, on a une série de décrochements probablement dus au cycle de vie des équipes et des projets. On constate une ancienneté supérieure à l'âge du Parc à moins de 5 ans, ce qui est normal puisqu'il faut compter avec la période de préfiguration et un décrochement à la 35^{ème} année, dont on peut penser qu'il est lié aux départs en retraite.

Dans ce Parc « moyen », l'équipe aurait une ancienneté moyenne de 8 ans, mais il faut tenir compte de la disparité entre les Parcs et d'un métier à l'autre. Effectivement, les agents des pôles de direction et d'administration ont une ancienneté moyenne allant de 8 à 15 ans, selon le métier concerné : 15 ans d'ancienneté pour les secrétaires de direction contre 3 à 8 ans pour le reste de l'équipe, avec là aussi une moyenne à 8 ans, mais 4 ans d'ancienneté pour les chargés de SIG et 8 ans pour les chargés de mission Patrimoine naturel.

Cette équipe type travaille un peu plus à temps partiel qu'en 1998. Le temps partiel est exercé à 17 %, contre 11 % en 1998 et de manière exclusive dans les métiers sédentaires – administration, accueil, entretien des locaux.

La répartition par statuts

Pour une équipe de 31 personnes, nous aurions 14 agents titulaires de la Fonction publique territoriale ; 9 seraient agents contractuels, 4 en CDI et 4 en CDD. Les principaux statuts que l'on rencontre sont les titulaires de la Fonction publique territoriale – 44 % –, les contractuels de la Fonction publique territoriale – 29 % –, les contrats de droit privé de type CDI – 14 %. Les autres contrats aidés de droit privé ne représentent que 12 % des effectifs – CES, CEC et apprentis. Depuis 1998, on constate évidemment la disparition des Emplois verts, Service vert, Service civil, etc.

Une augmentation du nombre de titulaires de la Fonction publique territoriale

La principale évolution constatée dans les statuts depuis 1998 concerne l'augmentation non négligeable, de six points, de la part des titulaires de la Fonction publique territoriale. Cela fait d'ailleurs peut-être écho à la diminution de la part des agents en CDD. Dans les Syndicats mixtes ouverts restreints, les CDD sont exclusivement des contrats aidés – emplois jeunes, 7 % ; CES et CEC, 4 % – alors que dans les Syndicats mixtes ouverts élargis ces dispositions sont utilisées à 11 %, mais il est plus souvent fait appel aux CDD de type saisonnier ou pour une mission à courte durée.

En revanche, on constate une nette différence de la répartition statutaire des agents, en fonction du type de Syndicat mixte chargé de la mise en œuvre de la Charte. Ainsi, les titulaires et stagiaires de la Fonction publique territoriale sont majoritaires à 53 % dans les Syndicats mixtes ouverts restreints contre 7 % dans les Syndicats mixtes ouverts élargis. La répartition des contractuels est de l'ordre de 36 et 8 %. La part des Parcs naturels régionaux faisant appel aux agents en CDI explose, quant à elle, dans les Syndicats mixtes ouverts élargis, à 67 %, alors qu'elle est anecdotique dans les Syndicats mixtes ouverts limités.

Les procédures de détachement et de mise à disposition sont peu significatives puisqu'elles concernent seulement 3 % des agents. Les Conseils régionaux et l'Éducation nationale sont les principaux pourvoyeurs de personnes en

détachement ou mises à dispositions et, parmi ceux-ci, 23 % sont directeurs de Parcs.

Quel lien entre statut et métier ?

Une analyse « métiers » permet de remarquer qu'on retrouve majoritairement les titulaires de la fonction publique territoriale dans les métiers de direction et de gestion administrative – 68 % –, ce chiffre tombant en moyenne à 39 % pour les autres métiers.

Certains métiers sont massivement occupés par des titulaires : aides-comptables (83 %), responsables administratifs et financier (79 %).

Pour d'autres métiers, on note des évolutions notables depuis 1998 : les Parcs ont de plus en plus recours aux titulaires ou à la titularisation pour les directeurs-adjoints (à 50 % titulaires en 1998 et à 64 % aujourd'hui). Il en va de même pour les chargés de mission « Développement économique » qui passent de 20 à 35 %.

La part des titulaires a régressé pour deux métiers en 2004 par rapport à 1998 : les personnes chargées des SIG qui passent de 28 à 23 % et les documentalistes qui passent de 85 à 48 %. Ceci est difficile à expliquer et on ne sait pas encore si c'est ou non un effet des dispositifs emploi-jeunes. Concernant les agents contractuels, les Parcs font majoritairement appel à ce type de contrats dans les métiers liés à des missions thématiques ou scientifiques, les chargés de mission.

La titularisation reste la voie d'accès principale à la fonction publique territoriale

Si l'on observe les modes de titularisation, cette étude montre que le mode opératoire le plus employé pour la titularisation reste, comme en 1998, la titularisation directe, à 60 %. Elle concerne les personnels les moins qualifiés alors que 30 % des titularisations se font par le passage d'un concours, notamment pour les agents les plus qualifiés. Le dispositif « Sapin » n'a eu qu'un impact limité dans les Parcs naturels régionaux: 7 %.

Les emplois jeunes

En 1998, il était prévu 172 emplois jeunes, et il en a été recruté 239, à un très haut niveau de qualification – Bac + 3 et Bac + 5 pour 58,9 % d'entre eux – ; ils ont occupé des postes liés principalement à des missions thématiques et techniques, donc de chargés de mission, mais aussi des postes d'animateurs.

La précarité

Lors des enquêtes téléphoniques complémentaires, nous avons amorcé un débat sur la précarité. Si 70 % des précaires sont contractuels de la Fonction publique territoriale, 56 % ont un contrat de 36 mois. 18 % de ces précaires sont des emplois-jeunes. De nouveau, la situation diffère d'un Parc à l'autre : 9 Parcs affichent un taux d'emploi précaire inférieur à 30 % et 12 Parcs un taux d'emploi précaire supérieur à 50 %. Les Parcs ayant moins de dix ans d'existence

ont davantage recours à ce type d'emplois que les anciens. Les Syndicats mixtes ouverts élargis ont moins d'emplois précaires que les Syndicats mixtes restreints – 25 et 47 %. Il n'en demeure pas moins que certains CDI en charge de programmes peuvent être considérés comme « précaires » dans la mesure où leur maintien en poste dépend, pour certains, de la renégociation annuelle de financement de programmes, le CDI n'empêchant pas le licenciement, notamment économique. Enfin, il a été dit que certains agents ne souhaitaient pas faire carrière dans les Parcs et se contentaient de ce statut « précaire ».

Extraits des entretiens téléphoniques

Je vous propose, pour conclure, quelques phrases qui ont été recueillies lors des entretiens téléphoniques :

« Très peu d'agents de la Fonction publique ont les compétences ou la formation requises pour les postes que nous avons. »

« Le recrutement des CDI constitue un avantage pour les Syndicats mixtes ouverts élargis. »

Je voudrais remercier les deux stagiaires, Sophie Molon et Pauline Cousin, qui ont fait ce travail ainsi que Gérard Piton, leur responsable d'études, l'ensemble des personnels des Parcs parce que le questionnaire était assez lourd à remplir et qu'il a pris de nombreuses heures à certains d'entre vous, notamment le Parc de la Narbonnaise qui nous a aidé à

améliorer le dispositif, et la Fédération des Parcs naturels régionaux qui nous a confié cette étude.

2.3. Les équipes de Parcs comparées à celles des autres collectivités

Par **Pierre-Yves Blanchard**, *Directeur Général Adjoint au Centre de gestion de la Grande Couronne (Ile de France)*.

Complexité ?

La situation des Syndicats mixtes à l'égard des personnels est potentiellement source de complexité, dans la mesure où la notion de contrat de droit privé est attachée par le Conseil d'État à l'exercice de missions industrielles et commerciales. On peut donc avoir des contrats de droit privé liés à des missions industrielles et commerciales.

Un autre élément de complexité est lié au fait que des Syndicats mixtes ouverts élargis ne sont pas dans le champ de la loi de 1984 sur le statut du personnel territorial classique parce qu'il intègre des chambres consulaires qui sont des établissements publics de l'État, réglés par un dispositif datant des années cinquante qui est spécifique et qui n'a rien à voir ni avec les lois de 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires, ni avec celles de 1984 sur la Fonction publique territoriale, et que, sûrement, il serait opportun de dégager progressivement un mode de gestion de ces personnels assez homogène pour leur assurer une protection sociale et un avenir professionnel significatif. Dire que l'on n'a pas, dans un Syndicat mixte ouvert élargi, de textes applicables facilement

identifiables signifie que chacun est renvoyé à soi-même, avec tous les aléas que peut comporter une telle situation.

Il y a 1 300 agents dans les Parcs naturels régionaux et 1 747 000 dans l'ensemble de la Fonction publique territoriale. L'échelle est significative, avec une conséquence très directe : des demandes particulières pour les Parcs naturels régionaux seront forcément difficiles à faire émerger par le simple jeu de cet élément quantitatif.

Des personnels plus jeunes, un peu moins de titulaires, beaucoup plus de cadres

L'âge moyen des agents en Fonction publique territoriale est plus élevé que dans les Parcs naturels régionaux – 44 ans –, ce sont donc des structures beaucoup plus jeunes que dans la moyenne de la Fonction publique territoriale.

Concernant la répartition hommes-femmes, les Parcs naturels régionaux sont un peu en dessous de la féminisation globale de la Fonction publique territoriale : 60 % de femmes dans le milieu local en général contre 65 % dans les départements et les Régions et 59 % dans l'ensemble de la Fonction publique.

Il y a donc un effort de la féminisation à faire dans les Parcs naturels régionaux.

Les Parcs sont peu utilisateurs du temps partiel par rapport au reste de l'administration locale : 28 % en moyenne d'agents à temps partiel dans les collectivités locales et environ 17 % dans les Parcs naturels régionaux. Le temps partiels est lié à des emplois de catégorie C dans l'administration locale dans son ensemble, ce dont les Parcs naturels régionaux ne sont pas représentatifs.

La moyenne des non-titulaires est plus significative dans les Parcs naturels régionaux qu'ailleurs. En moyenne, dans l'Administration locale, elle est de 27,3 %, ce qui n'est pas très éloigné de 30 %, et cela fait 20 ans que l'on n'arrive pas à descendre en dessous de ce seuil. Si je retiens le cas des Parcs naturels régionaux à Syndicats mixtes ouverts non élargis, qui sont les plus significatifs par rapport à la Fonction publique territoriale, le chiffre est de 36 % et nous sommes donc dans un ordre de grandeur qui ne place pas les Parcs naturels régionaux complètement en dehors du circuit, mais il faut savoir que, en revanche, le milieu local est très au-dessus des autres fonctions publiques, puisque l'État ne comporte que 14 % d'agents non titulaires. Il y a une vraie question posée sur l'intégration des non-titulaires dans la Fonction publique territoriale que l'on n'arrive pas à résoudre. La première déclaration que Michel Sapin avait faite lorsque la loi qui porte son nom a été présentée au Parlement consistait à dire qu'il voulait

que élus locaux appliquent les Plans de résorption de l'emploi précaire. Cependant, libre administration des collectivités locale obligeant, aucun ministre ne peut jamais imposer à des élus locaux de nommer comme fonctionnaires des agents auxquels ils veulent conserver une certaine forme de précarité.

Si l'on observe le taux d'encadrement, il est bien clair que les Parcs naturels régionaux sont très au-dessus du taux moyen d'encadrement des collectivités locales. Dans leur ensemble, celles-ci ne comportent que 8,6 % d'agents de catégorie A et 14 % d'agents de catégorie B. On ne dépasse donc pas 23 % dans le milieu local. Avec 79 %, les Parcs naturels régionaux pulvérisent tous les plafonds, ce qui est caractéristique de structures jeunes plutôt construites autour de projets.

Quelques éléments me paraissent caractériser les Parcs naturels régionaux

Les Parcs naturels régionaux sont de petites structures, de l'ordre de l'artisanat ou de la PME et c'est dans cette perspective qu'ils s'inscrivent quantitativement ;

Le taux très élevé d'encadrement est facteur de motivation et de dynamisme, l'inconvénient étant que cela peut être source d'une forte dépendance à un pouvoir politique, les propos tenus ici même montrant qu'il y a un enjeu politique dans les Parcs naturels régionaux aujourd'hui et, pour les agents, il faut pouvoir gérer cet aléa politique ;

La logique d'évolution, si l'on se réfère à d'autres d'expériences comme les Centres de gestion qui sont ancrés dans le temps ou des collectivités locales de type régional, est une tendance au renforcement, de manière générale, du niveau de la catégorie C qui est immensément majoritaire dans les collectivités locales dans leur ensemble, et à l'ancrage d'une culture de fonctionnaires : la culture « Fonction publique » vient très souvent avec des logiques de gestion un peu lourdes ; ainsi, concernant les Régions, il y a eu un bouleversement total entre le moment où elles ne s'occupaient pas de l'entretien des lycées et le moment où elle l'ont pris en charge ;

Une autre caractéristique très significative est un classement démographique très ou trop favorable ; les trois critères du classement démographique sont les suivants : chercher une commune qui ait le même niveau en termes de budget, d'effectif et de qualification que le Parc naturels régionaux considéré, ce qui veut dire, à l'évidence, qu'il n'y a aucun Parc naturel régional qui peut relever d'une commune de 40 à 80 000 habitants ; or, la plupart des classements sont au moins à ce niveau-là et, pour un certain nombre, largement au-dessus ; cela signifie donc qu'il y a eu des négociations locales peut-être liées au fait que dans la participation au Parc naturel régional, il y a des départements et des Régions qui ont tiré le système vers le haut mais, en l'état actuel des choses, les Parcs naturels régionaux sont surclassés par rapport à ce que n'importe quel Tribunal administratif

admettrait ; quelques Parcs naturels régionaux ont des difficultés juridiques avec les préfetures et, si les préfetures vont devant le contrôle de légalité, elles ont de très fortes chances d'avoir gain de cause : la jurisprudence du Conseil d'État est très peu favorable à des établissements, à cause du principe de spécialité que nous avons évoqué : le principe de spécialité, qui repose sur un champ de compétences très circonscrit tire le classement démographique vers le bas ;

Enfin, la rémunération dans les Parcs naturels régionaux n'est pas extrêmement attractive par rapport au salaire moyen des fonctionnaires ; par exemple, pour les catégories C, le salaire moyen annuel est de l'ordre de 17 000 euros pour 18 400 euros ; pour les catégories B, la moyenne est de 20 à 22 000 euros contre 26 400 euros et, pour les catégories A, 24 à 29 000 euros à comparer à 30 500 ; vous êtes donc plutôt sur des systèmes tirés vers le bas, sans doute du fait que les contractuels ont très peu ou pas de régime indemnitaire et que le régime indemnitaire a énormément augmenté ces derniers temps, entre 15 et 30 % ; vous êtes dans une logique de rémunération et de mode de gestion qui est très structuré par le projet porté par les Parcs naturels régionaux mais qui, finalement, ne s'est pas joué, comme on aurait pu le penser a priori, sur des critères uniquement financiers.

Lorsqu'on regarde la perception rendue par les Parcs naturels régionaux sur leur situation de salariés, on observe un

sentiment mitigé : il y a le sentiment qu'ils sont « à part » et, à certains égards, au-dessus des collectivités locales moyennes – par le niveau de recrutement, par le taux d'encadrement, par les projets qu'ils ont à gérer... – et qu'il y a nécessité de préserver ce particularisme. En même temps, on peut

observer un mélange d'inquiétude et d'incompréhension sur les perspectives et l'avenir, sur les risques d'être licencié et sur la manière dont l'administration peut reconnaître leur situation. Dans les questionnements sur l'avenir de tout à chacun, on retrouve ces deux éléments mêlés.



Table ronde

Les Syndicats mixtes de Parcs dans le monde des collectivités territoriales

Animée par **Gérard Moulinas**,

Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux

Gérard Moulinas : Le dernier exposé nous met dans une situation de responsabilité. C'est d'ailleurs ce que nous attendions de cette enquête concernant les personnels. L'une de nos priorités, dans le cadre des Syndicats mixtes, est la gestion des ressources humaines. Nous avons un véritable pari à tenir pour maintenir la dynamique qui a été celle des Parcs sur des structures de mission qui ont été évoquées ici, tout en conciliant « fonction publique territoriale » et « spécificité de nos tâches ».

Les personnels que nous avons sont très qualifiés. Ils peuvent également partir et ils sont une ressource pour les structures. Il est peut-être de notre responsabilité de trouver des modes de gestion dans un meilleur échange entre Parcs, pas forcément au niveau national, mais aussi aux niveaux régionaux, interrégionaux et au niveau des autres collectivités qui ont maintenant des missions qui se sont

rapprochées de celles des Parcs, et je ne parle pas seulement ici des intercommunalités.

Cette rencontre d'aujourd'hui tient ses promesses. Il n'était pas évident de conjuguer plusieurs dimensions. Avec le public que vous représentez, on a en même temps une volonté d'échanges techniques et de mutualisation et le groupe dit des « administratifs » rend un service énorme en termes de préparation de ces rencontres. Il est important que les élus soient présents et on a entendu leur parole à travers l'intervention du Président Christian Paul. Cette journée doit aussi nous permettre d'engranger du positionnement, du collectif, pour nous situer par rapport à des partenaires et par rapport à des textes.

Il faut privilégier le dialogue et ce que nous avons entendu concernant les relations entre les ordonnateurs et les comptables est important. Je pense que le

dialogue avec les contrôles de légalité est nécessaire : il peut y avoir des solutions qui ne sont pas forcément réglementaires ou législatives.

Néanmoins, le recours à la loi est indispensable. Vous avez eu les projets des amendements que nous avons préparés au niveau de la Fédération, après discussion avec le réseau. Nous l'avons fait après avoir validé, en 2003, que les Syndicats mixtes étaient la moins mauvaise solution : ce n'est pas un outil qui a été taillé sur mesure pour les Parcs, mais les Parcs peuvent s'en accommoder, à condition de leur trouver des marges de manœuvre. Partant de cela, les Présidents se sont mobilisés et nous avons eu la volonté d'inscrire cette question des Syndicats mixtes dans un refondement des Parcs naturels régionaux. Comme vous le savez, nous souhaitons avoir un texte de loi sur les Parcs naturels et, en fait, c'est un texte de loi sur les Parcs nationaux dans lequel nous pourrions peut-être présenter des amendements. La discussion de cette loi, prévue initialement au printemps, a été repoussée à la fin du mois de novembre. Nous avons préparé quatre amendements, mais la discussion reste ouverte et nous avons un échange avec nos parlementaires pour préparer, à partir de ce texte, un certain nombre de choses.

Deux des amendements sont importants. L'un fonde la base d'une nouvelle spécificité de nos Parcs : c'est l'importance territoriale de ces problèmes et les obligations qu'ils ont en termes de coordination publique qui font des Parcs une structure de mission différente, avec

des niveaux de responsabilité qui sont véritables pour leurs Présidents. D'où notre proposition, dans un amendement, de fonder l'indemnité des Présidents sur la territorialité.

Le deuxième point, qui conforterait cette analyse de la territorialité et des missions des Parcs est un deuxième amendement que nous proposons dans le sens d'une plus grande prise en compte des Parcs sur les documents de planification : nous souhaitons que les Parcs soient consultés sur plus de documents de planification qui sont au cœur du devenir de leurs territoire. Ils le sont, pour certains, en matière d'urbanisme, mais pour d'autres matières, cela leur échappe. Faut-il aller plus loin, au-delà de la consultation ? Cela a été envisagé et la Mission d'appui sur l'avenir des Parcs a rendu ses conclusions au début de l'été et nous allons largement les diffuser dans les Parcs. Faut-il aller plus loin sur des règles d'opposabilité, pour faire vivre cette exigence d'une manière plus grande sur les territoires, au travers d'une Charte, c'est-à-dire de façon plus opposable encore ? Ce sont des questions qui sont à poser. En tout cas, l'amendement essaye de mieux nous introduire sur la coordination des politiques publiques.

François Mignet, *directeur du Parc naturel régional de la Brenne*

Notre grande préoccupation, au regard de la vie de nos Parcs, sont les problèmes de financement. Je constate qu'avec les restrictions budgétaires, avec l'évolution de l'Europe et, probablement, avec la

remise en cause des aides publiques territoriales qui vont devenir des aides sectorielles, certainement en forte diminution, on ne sait pas très bien ce qu'il va advenir du Contrat de Plan État-Région et, en particulier, du contrat particulier du volet territorial de celui-ci. Comme je l'ai déjà dit, la préoccupation fondamentale qui est la nôtre est de savoir comment nous allons pouvoir faire de la politique de développement durable avec des moyens qui le sont de moins en moins.

Une deuxième préoccupation est la nécessité d'introduire un minimum de flexibilité dans nos statuts et dans notre fonctionnement. Si nous n'y parvenons pas, cela signifie que c'est le bon fonctionnement de nos Parcs et, surtout, l'efficacité de notre action qui risquent d'en souffrir.

◆ **Discussion avec la salle**

Catherine Jenkins, *directrice adjointe, Fédération des Parcs naturels régionaux*

Je découvre le travail présenté par André Lechiguero. Nous avons fait de nombreux essais pour « photographe » l'état des équipes des Parcs et, aussi bien sur le plan statutaire que sur le plan des ratios hommes/femmes ou sur le type de métiers, je trouve que l'étude réalisée est très intéressante.

Un élément qui n'a pas été évoqué et que je trouve très éclairant est l'ancienneté dans les équipes. On a un projet de territoire à mettre en œuvre sur 10 ans et je pense qu'il peut être éclairant, suivant les différents types de métiers des Parcs

de voir si ces équipes se renouvellent très vite ou si, au contraire, il y a une permanence.

André Lechiguero, *chargé d'études, ATEN*

L'ancienneté varie en fonction des Parcs. Sur les métiers, le noyau dur se situe au niveau de la gestion administrative du Parc : ce sont les métiers de secrétaires, secrétaires comptables, secrétaires de direction, comptables, agents comptables... les métiers sédentaires et réguliers des Parcs.

Sur les missions thématiques et techniques, nous nous sommes rendus compte que les plus anciens sont les chargés de mission patrimoine naturel qui ont une ancienneté d'environ une dizaine d'années. En revanche, les métiers sur lesquels l'ancienneté est la plus faible – en dehors des emplois jeunes – sont les métiers liés à l'eau, à l'énergie ou aux déchets : l'ancienneté moyenne est inférieure à 4 ans, donc deux fois moindre que l'ancienneté moyenne des chargés de mission qui est de 8 ans.

Sur le fait de savoir si les agents ont changé de métier ou si ce sont de nouveaux agents, c'est difficile à dire. A priori, on est plutôt sur de nouvelles missions ou sur des missions qui sont confortées puisqu'on voit apparaître une certaine ancienneté.

Nous avons essayé de questionner les Parcs sur la mobilité. Nous avons peut-être mal formulé nos questions, mais nous avons identifié la mobilité sur seulement un tiers des Parcs sur des

espaces naturels et sur des collectivités. En revanche, nous ne savons pas encore identifier la mobilité entre les Parcs et vers quels types d'espaces naturels. Nous devons approfondir cette question de manière à avoir des éléments de réponse pertinents.

Thierry Cot, Directeur, Parc naturel régional du Vexin français

Je reviens sur le projet de territoire, le territoire de projet, l'innovation, l'implication politique ou autre. On se rend compte que toutes les procédures sont de plus en plus complexes. On a évoqué les problèmes de financement qui nous prennent de plus de plus de temps pour mettre en place des croisements de financements. Par rapport à ces deux aspects, pourquoi ne pas imaginer un Syndicat mixte propre aux Parcs, permettant l'expérimentation, l'innovation permettant une force de réactivité ? On se rend compte que nous sommes complètement en décalage avec les délais des entreprises et nous ne sommes donc plus à l'écoute ou en réaction des problèmes de société, ce qui pourrait être un risque.

En lien avec les questions de mobilité, il est vrai que cette logique de mobilité devrait, à mon sens, être une priorité au sein des Parcs et entre collectivités, parce que cela donne un nouveau souffle et une créativité. Cependant, la tendance que l'on observe, notamment les CDI pour les contractuels après 6 ans, ne pousse pas à cette logique de mobilité.

Patrick Lapouze, chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur

Je m'exprimerai à titre personnel sur cette question des Syndicats mixte propres aux Parcs et ce n'est pas la parole de la DGCL que j'engage. À l'issue de la réflexion que j'ai menée ces derniers jours et des débats que nous avons eus ici, je ne suis pas totalement convaincu qu'il y ait une nécessité d'un statut particulier. Dans l'Administration centrale, nous sommes traditionnellement peu favorables à multiplier les statuts et nous aimons plutôt nous raccrocher à l'existant.

On a vu que le Syndicat mixte avait un certain nombre de limites, ceci étant, je crois que nous sommes d'accord sur l'idée que parmi les outils existants, c'est le moins mauvais. Il mérite un certain nombre d'amendements donc nous avons des projets sous les yeux qui, pour partie, pourrons prospérer à l'avenir, mais les difficultés ne sont pas telles qu'il me semble nécessaire d'inventer un nouveau dispositif. Je ne pense pas qu'un nouveau statut résoudrait les difficultés que nous rencontrons tels que les problèmes d'adhésion des EPCI, de représentation, etc. parce que ce sont des problèmes de fond sur la structuration des collectivités territoriales et de leurs regroupements. À ce stade, je serais plutôt favorable à des amendements spécifiques sur les points qui ont été évoqués. Dans le cadre existant, il me semble possible de proposer des Syndicats mixtes un peu adaptés sur les quelques points qui font débat aux particularités des Syndicats des Parcs.

Question

Dans la proposition d'amendement concernant la question de l'indemnité des Présidents et Vice-présidents, vous suggérez le dispositif suivant : « Ces dispositions (le bénéfice des indemnités de fonction au profit des Présidents et Vice-présidents) sont applicables aux Présidents et Vice-présidents du Syndicat mixte des Parcs naturels régionaux ayant la qualité d'élus locaux. » Doit-on comprendre que les pauvres Présidents qui auront le mauvais goût d'être de simples citoyens élus par une commune et qui auront été désignés par leur comité pour siéger comme Présidents, bien qu'exerçant effectivement la fonction, ne pourront pas, à la différence de leurs collègues élus, toucher d'indemnité de fonction. Quelle est l'origine de cet amendement qui me semble un peu périlleux ? Quelle en est l'utilité ou la pertinence ?

Patrick Lapouze, *chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur*

Bien que n'étant pas spécialiste de la Fonction publique territoriale, j'ai néanmoins réfléchi à la suggestion évoquée concernant les non élus. Il est vrai qu'il y a une petite difficulté. L'idée était de faire la part entre un Président ou un Vice-président représentants des collectivités territoriales et leurs groupements, et un Président ou un Vice-président qui pourrait émaner d'un établissement public autre, comme une

CCI, etc., auquel on ne voulait pas appliquer le même régime. Nous avons tout à fait conscience que ce que vous demandez n'est pas incongru.

Thierry Cot, *Directeur, Parc naturel régional du Vexin français*

En lien avec les questions de mobilité des équipes, la logique de mobilité devrait, à mon sens, être une priorité au sein des Parcs et entre collectivités, parce que cela donne un nouveau souffle et une créativité. Cependant, la tendance que l'on observe, notamment les CDI pour les contractuels après 6 ans, ne pousse pas à cette logique de mobilité.

Pierre-Yves Blanchard, *Directeur Général Adjoint au Centre de gestion de la Grande Couronne (Ile de France)*.

Concernant la mobilité, je voudrais faire trois remarques.

Tout d'abord, des contrats pour des projets ponctuels, limités dans le temps, c'est toujours possible, cela a toujours été et cela n'a pas changé. Donc, le recrutement de contractuels sur ces bases-là ne pose pas de problèmes.

Deuxièmement, en ce qui concerne les CDI, cela consiste à une préoccupation communautaire qui est de ne pas avoir de CDD à répétition sur les emplois permanents. Aujourd'hui, le CDI est un contrat de trois ans maximum que l'on peut renouveler pour trois ans et, si on fait un nouveau renouvellement, c'est automatiquement un CDI. Le deuxième renouvellement n'est pas un droit pour

l'agent : c'est une possibilité que l'élu a entre les mains. Il ne vous aura pas échappé que deux fois trois ans, cela fait six ans, et que six ans, c'est un mandat local. A-t-on fait un cadeau en donnant des CDI pour stabiliser la situation des gens ? Le licenciement économique est toujours possible et, jusqu'à ce que la jurisprudence soit modifiée, si le Parc décide de recruter un fonctionnaire, cela justifie automatiquement le licenciement du contractuel dont le poste reste vacant, même s'il en occupe les fonctions matériellement. Il y a donc une stabilisation très relative du CDI et, à titre personnel, j'ai un peu le sentiment qu'un CDI après six ans de CDD risque de favoriser davantage la précarité des gens que leur intégration et j'ai le sentiment que c'est plutôt un cadeau empoisonné que l'on a fait dans ce texte. C'est une cote mal taillée parce qu'on a donné un CDI relativement au rabais, uniquement aux catégories A – il ne faut pas oublier que cela ne concerne jamais les catégories B et C –, on n'a pas de perspectives professionnelles associées, on n'a pas réfléchi sur la régulation des flux de non-titulaires, ce que l'on aurait pu avoir comme le ministère de la Défense l'a fait chez lui et il y a donc une véritable problématique posée.

Le troisième élément est que la mobilité dans la Fonction publique est ce que l'Administration sait le mieux gérer pour ses fonctionnaires, notamment par le biais du détachement où, de conservateur, vous devenez administrateur, d'attaché vous devenez ingénieur et, aujourd'hui, le droit

communautaire impose les détachements toutes collectivités et tous cadres d'emplois confondus.

Paul Raoult, sénateur du Nord, président du Parc naturel régional de l'Avesnois

Il me semble que, jusqu'à maintenant, un Syndicat mixte ne peut pas adhérer à un autre Syndicat mixte et que c'est, aujourd'hui, une gêne. Il serait utile qu'un Syndicat des eaux ou un SCOT puissent adhérer au Syndicat mixte du Parc. Ne serait-il pas utile de modifier les textes en ce sens ?

D'autre part, on voit bien que, concernant les ressources, les communautés de communes ont un avantage décisif qui est, certes, de prélever l'impôt directement. Si on ne donne pas une recette assurée aux Parcs, j'ai peur que le combat soit perdu d'avance parce que les élus regardent leur porte-monnaie et s'il y a eu des communautés d'agglomérations, c'est bien parce qu'il y a eu une « carotte » fiscale et financière qui a fait que, non pas par conviction, mais par souci d'obtenir le maximum d'argent de l'État, on a accepté de faire ces communautés d'agglomérations. Il faudrait donc une recette affectée. Il y en a une au niveau du département puisque la TDNS est bien une taxe pour la politique environnementale des Conseils généraux et qui est affectée à l'environnement. Pourquoi, pour les Parcs, ne pourrait-il pas y avoir une taxe affectée qui nous donnerait une garantie de ressources ?

Patrick Lapouze, chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur

L'adhésion d'un Syndicat à un autre Syndicat est effectivement une problématique intéressante. En début d'année, une jurisprudence du Conseil d'État a estimé que l'adhésion d'un Syndicat mixte à un autre Syndicat mixte n'était pas possible. Nous savons depuis longtemps qu'il y a des domaines précis dans lesquels cela pose des problèmes : nous avons ouvert une tolérance, en particulier, dans le domaine des déchets et nous avons fait passer des circulaires aux préfets en ce sens. Cette jurisprudence du Conseil d'État ayant figé les choses, un amendement a été porté sur ce thème lors du passage de la loi sur l'eau au Sénat. Donc, en principe, si la loi sur l'eau prospère, cela ira bien, sinon il faudra trouver un autre vecteur pour faire passer cette disposition qui a vocation à ouvrir cette possibilité d'adhésion de Syndicat mixte à Syndicat mixte aux compétences qui ont été évoquées, à savoir les déchets et l'eau. Nous avons bien conscience de cette difficulté et il me semble que les choses vont avancer dans ce domaine-là, sous réserve que la loi sur l'eau poursuive son chemin.

Concernant les Sivom et les EPCI, on est au cœur de l'ambiguïté. Même au niveau du ministère, on est assez favorable à privilégier les EPCI à fiscalité propre vis-à-vis des Syndicats de base parce qu'on estime qu'une fois qu'un périmètre est couvert par un EPCI, si les fonctions assurées par les Sivom peuvent être

portées par cet EPCI, cela correspondra à une simplification du paysage que nous souhaitons tous. Ceci étant, il est vrai que cette volonté s'applique pour le SIVU, le SIVOM ou, à la limite, le Syndicat mixte qui s'occupe des déchets, mais elle ne s'applique évidemment pas au cas particulier des Parcs dont on a expliqué depuis ce matin qu'il s'agissait de dispositifs tout à fait spécifiques, avec leur logique propre. J'espère que notre effort de nettoyage des Syndicats de base ne touchera pas les Syndicats qui ne sont pas l'objet de notre vindicte.

Yves Gorgeu, chargé de mission, CDC-Mairie Conseils

En évoquant la question d'un objet prédéterminé par la loi, Patrick Lapouze a dit ce matin que le principe d'exclusivité pour l'adhésion des communautés de communes et des communes ne s'applique pas. Il me semble que ce serait intéressant qu'il y ait une officialisation très forte de cette position du côté du ministère.

Patrick Lapouze, chef du Bureau des Structures territoriales au ministère de l'Intérieur

Je répète la précaution oratoire selon laquelle ce que je dis n'engage que moi. Néanmoins, en principe, j'essaie de dire des choses qui me paraissent validées. Je suis, pour ma part, tout à fait favorable à ce que vous saisissiez éventuellement la DGCL pour qu'elle valide tel ou tel point abordé au cours de cette réunion, en espérant qu'elle ne me contredira pas !



Participants

Jérôme ANDRE	Directeur de l'Environnement, Conseil Régional de Languedoc-Roussillon
Irène BAILHACHE	Responsable administratif, Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin
Karine BAILLEUX	Responsable administrative, Parc naturel régional Chartreuse
Cathy BALMETTE	Responsable gestion administrative et financière, Parc naturel régional des Causses du Quercy
François BEC	Parc naturel régional du Luberon
Eliane BELOSEVIC	Perceptrice, Trésorerie de Vigny (95)
Jean Claude BIEBER	Responsable administratif, Parc naturel régional des Vosges du Nord
Pierre-Yves BLANCHARD	Directeur-adjoint, Centre de gestion inter-Departemental de la Grande Couronne
Marc BONNARD	Projet de Parc naturel régional des Baronnies
Agnès BOULARD	Chargée de mission, Conseil régional Ile de France
Marilou BOURGEOIS	Responsable administratif, Parc naturel régional de Scarpe Escaut
Gilberte BREMOND	Projet de Parc naturel régional des Baronnies
Marie-Jeanne BRIAND	Directrice, Parc naturel régional de la Forêt d'Orient
Isabelle CAMBUS	Projet de Parc naturel régional Ariège-Pyrénées
Dominique CAMERSINI	Chargée de mission, Conseil Régional de Champagne-Ardennes
Véronique de CARPENTIER	Responsable administratif, Parc naturel régional de la Haute Vallée de Chevreuse
Jean-Philippe CAUMONT	Directeur Aménagement du territoire, Conseil Régional de Bourgogne
Florent CEBE	Percepteur, Trésorerie d'Apt
Fabrice CHATEAU	Directeur, Parc naturel régional du Périgord Limousin
Dominique COLONNA D'ISTRIA	Chargée de mission, MEDD - DNP
Claudine COSTE	Direction Environnement, Service espaces naturels et biodiversité, Conseil Régional de Languedoc-Roussillon

Thierry COT	Directeur, Projet de Parc naturel régional du Vexin français
Gilles COUILLER	Percepteur, Trésorerie de La Chapelle en Vercors
Patrick DELDON	Responsable administratif, Parc naturel régional du Vercors
Nadine DIZIEN Comptable	Parc naturel régional du Morvan
Pascal DUBREUIL	Directeur, Parc naturel régional des Causses du Quercy
Jacques DUSSUTOUR	Président, Parc naturel régional du Perche
Vincent DUVILLE	Conseiller régional, Conseil Régional de Martinique
Coralie ECHINARD	Chargée de mission, Conseil Régional de Rhône-Alpes
Monique FABBRO	Directrice adjointe, GIP ATEN
Etienne FAURE	Consultant
Rachel FERRAZZI	Gestionnaire programme communautaire, Parc naturel régional du Haut Jura
Charles-Antoine, de FERRIERE	Directeur, Parc naturel régional de Haute Vallée de Chevreuse
Audrey GACHET	Conseil régional pays de la Loire
José GAILLOU	Président, Parc naturel régional de Guyane
Christine GARNIER	Comptable, Parc naturel régional du Morvan
Sylvie GAUCHET	Secrétaire générale, Responsable du pôle Institutionnel, Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Anne GAUDIN	Responsable administratif, Parc naturel régional de Perche
Olivier GEORGES	Responsable administratif, Parc naturel régional du Morvan
Danielle GERVAIS	Conseillère technique, Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Myrna GLENNIE	Conseil régional de Guyane
Pascal GOMBAULD	Directeur, Parc naturel régional de Guyane
Philippe GONDOLO	Chargé de mission, Conseil Régional de PACA
Yves GORGEU	Chargé de mission, Mairie Conseils
Gilles GROS	Percepteur, Trésorerie de Saint Etienne
Corinne HANAK	Responsable administratif, Parc naturel régional de la Forêt d'Orient
Claude HOLYST	Chef de service, Conseil Régional de PACA
Pascale HUMBERT	Directrice, DIREN Bourgogne

Catherine JENKINS	Directrice adjointe, responsable du pôle Territoires, Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Marc JOANNY	Chargé de mission, Conseil Régional de PACA
Sylvianne JONET	Directrice, Parc naturel régional de la Montagne de Reims
Valérie KLINGE	Responsable administratif, Parc naturel régional du Massif des Bauges
Régis LAJOIE	Trésorier, Trésorerie de Reims Municipale
Jacqueline LAMIRAL	Directrice adjointe, Parc naturel régional du Pilat
Nathalie LAMORTE-CAZZULANI	Responsable administratif et financier, Parc naturel régional de Lorraine
Thierry LANIESSE	Directeur, Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée
Patrick LAPOUZE	Chef du Bureau des Structures territoriales, DGCL - Ministère de l'Intérieur
André LECHIGUERO	Chargé d'études, GIP ATEN
Vanessa LEPASQUIER	Chargée de la gestion du personnel, Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin
Philippe L'HEUREUX	Directeur, Parc naturel régional de Chartreuse
Dominique MAHE VINCE	Responsable administratif, Parc naturel régional de Brière
Pascale MASDIEU-VOISIN	Responsable administrative et financière, Parc naturel régional du Périgord-Limousin
Dominique MAZAL	Chef du service Aménagement du territoire, Conseil Général de la Nièvre
Fabienne MERGEY	Chargée d'études juridiques et du contrôle de légalité - Préfecture de Région Bourgogne - Sgar
M. METZGER	Percepteur, Trésorerie de La Petite Pierre
François MIGNET	Directeur, Parc naturel régional de la Brenne
Philippe MOREL	Directeur des Ressources Humaines, Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale
Gérard MOULINAS	Directeur, Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Claude MULERO	Président, Parc naturel régional de la Narbonnaise en Méditerranée
Lise N'GUELA	Présidente, Parc naturel régional de la Martinique

Jean-Pierre PALICOT	Percepteur, Trésorerie St Remy de Provence
Christian PAUL	Président, Parc naturel régional du Morvan
Martine PELLOILLE	Perceptrice, Trésorerie de Château Chinon
Alain PEPIN	Directeur des services, Parc naturel régional du Luberon
Jean Marie PERROT	Responsable administratif, Parc naturel régional du Haut Jura
Martine PEIGNOT	Responsable administratif, Parc naturel régional de Livradois Forez
Yolande PHILEMONT-MONTOUT	Conseillère régionale, Conseil Régional de Martinique
Mathilde PINTON	Chargée de mission, Conseil Régional de Bourgogne
Christophe POUPARD	Directeur-adjoint, DIREN Bourgogne
Elisabeth RABOUIN	Sous-Préfecture d'Arles
Paul RAOULT	Président, Parc naturel régional de l'Avesnois
Martine RAVANELLO	Responsable administratif, Parc naturel régional de Lorraine
Catherine REY	Secrétaire-Comptable, Parc naturel régional des Monts d'Ardèche
Pascal RIBAUD	Directeur, Parc naturel régional Morvan
Christine ROBLEZ	Responsable administratif, Parc naturel régional des Landes de Gascogne
Bernadette RONDET	Comptable, Parc naturel régional du Pilat
Henri RUFFE	Percepteur, Perception Caudebec en Caux
Colette VALLEE	Chargée de mission Développement durable - Préfecture de Région Bourgogne - SGAR
Dominique VESPUCE	Secrétaire – Assistante, Fédération des Parcs naturels régionaux de France
Geneviève VIDAL	Responsable administratif, Parc naturel régional de la Forêt d'Orient
Johan VILLERONCE	Directeur de cabinet, Parc naturel régional de Martinique
Béatrice VINCON	Perceptrice, Trésorerie de Rémalard
Isabelle ZARLENGA	Projet de Parc naturel régional en Ardenne
Anne ZIMMERMANN	Adjoint administratif Parc naturel régional de Vosges du Nord



Études citées en référence

La composition des équipes des Parcs naturels régionaux, octobre 2005.
Fédération des Parcs naturels régionaux – GIP ATEN.

Le Syndicat mixte : 125 Questions-réponses – mars 2005. Mairie-Conseils.

Le Syndicat mixte : 21 commentaires spécifiques aux Parcs naturels régionaux,
Décembre 2004. Fédération des Parcs naturels régionaux – CDC - Mairie-Conseils.

**Les modes de représentation des EPCI à fiscalité propre dans les Syndicats mixtes,
structures de gestion des parcs naturels régionaux**. Septembre 2003. Fédération
des Parcs naturels régionaux – CDC - Mairie-Conseils.

www.parcs-naturels-regionaux.fr



FÉDÉRATION DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX DE FRANCE

9, rue Christiani 75018 Paris

Tél. : 01 44 90 86 20 / Fax : 01 45 22 70 78

E-mail : info@parcs-naturels-regionaux.fr