

Une autre vie s'invente ici

Gouvernance institutionnelle des syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux

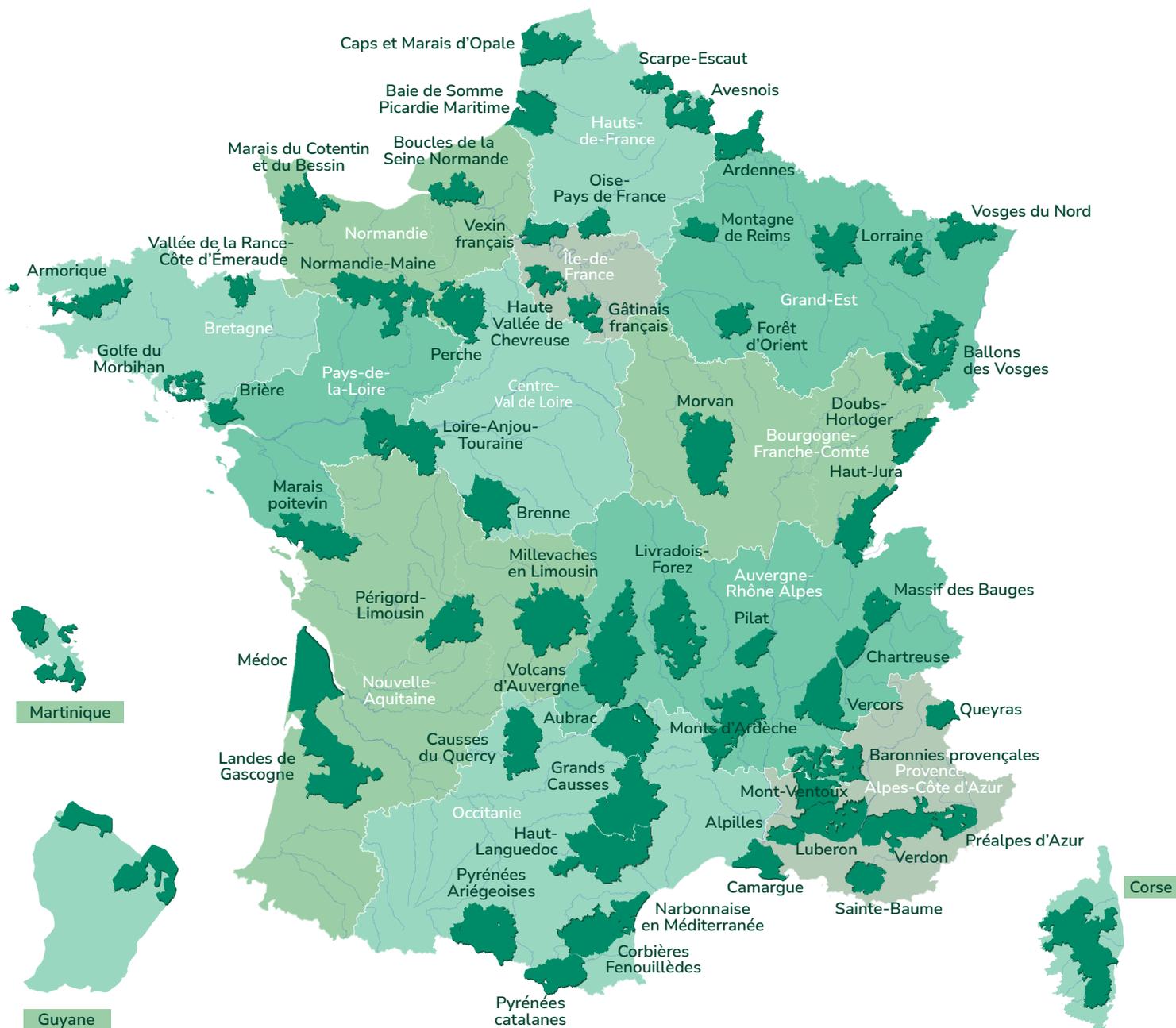


Parcs
naturels
régionaux
de France

NOVEMBRE 2024

Une autre vie s'invente ici

59 Parcs naturels régionaux de France



Ce document a été composé dans le cadre d'un stage de M2 réalisé par **Bastien Galant** (étudiant à AgroParisTech) sous la supervision de **Sylvie Gauchet** (secrétaire générale de la FPNRF) et **Anaïs Tessore** (chargée « charte et syndicats mixtes » à la FPNRF).

Nous remercions les **13** membres du Comité de pilotage de l'étude :

- **Laurent Marting**, Président de la commission « chartes et syndicats mixtes » et Président du PNR Normandie-Maine
- **Matthieu Cruège**, directeur du PNR des Pyrénées ariégeoises
- **François Goetzmann**, directeur adjoint du SYCOPARC
- **Emmanuelle Guilmault**, directrice du PNR du Gâtinais français
- **Céline Hayot**, responsable de service à la Région Sud-PACA
- **Thibaut Meurgey** directeur du PNR de Loire-Anjou-Touraine
- **Alexandra Matuscak** chargée de projets PNR à la Région Sud-PACA
- **Geneviève Santini**, directrice du PNR de Normandie-Maine
- **Xavier Steffan**, chargé de mission PNR à la Région Nouvelle Aquitaine
- **Cathy Tremblay**, Espaces Naturels Régionaux des Hauts-de-France
- **Marie Vidal**, responsable du pôle moyens généraux au PNR du Pilat
- **Éric Brua**, directeur de la Fédération des Parcs
- **Fabien Hugault**, chargé de mission « charte » à la Fédération des Parcs

Ainsi que les **22** référents des syndicats mixtes et services régionaux interrogés :

Séverine Adroguer-Casasayas

Julie Bardoux

Éric Blot

Ronald Brithmer

Sylvie Capron

François Charlet

Marie Chevillotte

Virginie Davoust-Gosselin

Louise Eymard

Frédéric Girard

Marie-Laure Gravelat

Marie-Laure Guibert

Muriel Hascoët

Guy Leroy

Dominique Lorette

Yannick Nancy

Patricia Oster

Marie-Hélène Parodin

Mathilde Pinto

Christine Roblez

Christine Sauffrignon

Dominique Vergnaud

Préambule

Un peu d'histoire...

Les parcs naturels régionaux sont une structure originale dans le paysage de l'organisation territoriale nationale, à la fois par leur objet (leurs missions) et à la fois par la diversité des acteurs qui participent à leur fonctionnement.

Depuis bientôt trente ans (en 1995 depuis la loi Barnier), le syndicat mixte ouvert est la seule structure juridique qui permette la coordination de la mise en œuvre de la Charte d'un PNR. Cette disposition figure depuis cette date dans le Code de l'environnement à l'article L.333-3. Avant cela, les Parcs avaient eu l'occasion de tester, chacun de leurs côtés, différents types de structures de gestion : association, fondation, syndicat mixte fermé, syndicat mixte ouvert.

Les syndicats mixtes ouverts sont régis par le Code général des collectivités territoriales (articles 5721-1 et suivants). Ils ont été créés en 1955 afin de gérer des services d'intérêt commun. Ils n'ont pas spécifiquement été conçus pour les Parcs naturels régionaux, mais leur principal atout est la liberté d'élaboration des statuts. Les parcs disposent donc d'une très grande latitude quant aux règles de fonctionnement de leur organisme de gestion.

Le syndicat mixte ouvert permet de concilier l'engagement de toutes les collectivités, de sécuriser une partie des financements, tout en offrant la souplesse de s'adapter à différentes configurations territoriales.

Toutefois, des réflexions ont émergé ces dernières années dans le réseau des Parcs concernant l'opportunité de créer une nouvelle structure de gestion « sui generis » pour un établissement public de PNR : elles révèlent des questionnements autour de l'actuelle structure de gestion que sont les syndicats mixtes.



Enjeux et objectifs

La révision des chartes, le renouvellement électoral dans les collectivités, la mise en œuvre des différentes réformes sur la décentralisation, sont autant d'occasions de se réinterroger sur la rénovation des statuts et la gouvernance des syndicats mixtes de Parcs.

La Fédération accompagne les Parcs naturels régionaux dans le processus d'élaboration de leur charte (nouveaux parcs ou renouvellement de classement), et répond régulièrement à leurs questions relatives au fonctionnement de leur structure de gestion.

La question de la gouvernance des syndicats mixtes de Parcs est un sujet sensible : il en va de la possibilité pour chacun des membres à peser dans les décisions (vote) et sur le territoire classé. En corolaire, ce sujet renvoie aux enjeux d'appropriation des actions, au financement de la structure. Il soulève des questions d'équilibres à la fois géographiques, politiques et financiers.

Dans un même temps, la Fédération sur le plan national, et les Parcs sont interrogés par leurs membres et leurs partenaires sur plusieurs problématiques, en général :

- Certaines collectivités prennent des positions pour renforcer leur représentation, ou se retirer : Quels éléments peuvent influencer pour préserver des équilibres, impliquer chaque collectivité dans le cadre de ses compétences et des engagements qui la lie au Parc ?
- Les interprétations sur l'éligibilité du syndicat mixte au FCTVA deviennent localement restrictives en fonction de la composition des instances délibératives ou consultatives. La question de la présence des chambres d'agriculture devient une préoccupation.
- Les chambres régionales des comptes s'interrogent sur les liens entre contributions financières et participation à la décision (cf. rapport publié par la CRC AURA par exemple) : comment s'organise le calcul des cotisations ? Peut-on en tirer des principes généraux ?
- Les quorums sont souvent fragiles : quelles solutions sont mises en place pour garantir l'engagement des délégués des différentes collectivités ?
- Les EPCI sont montés en puissance avec les lois de décentralisation : quelle place occupent-ils aujourd'hui dans les syndicats mixtes ? Est-ce que cela ne fragilise pas la place des communes ?
- Les départements ont parfois souhaité se désengager : qu'en est-il de leurs obligations et de leurs motivations ?
- La place de la société civile locale dans la prise de décision, avec une participation aux votes, est un sujet qui ne trouve pas de solution juridique dans le cadre d'un syndicat mixte. Comment les syndicats mixtes de Parcs s'organisent-ils, dans l'état actuel du droit, pour impliquer ces acteurs ?

Les 30 ans d'expérience des parcs naturels régionaux sur les syndicats mixtes, et davantage encore pour les parcs plus anciens, offrent une diversité de configurations et d'adaptations, notamment en termes de gouvernance. L'enjeu est de pouvoir développer et promouvoir auprès des Parcs et des projets de Parcs, toutes les potentialités qu'offre le syndicat mixte ouvert pour répondre aux spécificités de chacun, et pour consolider l'engagement des parties prenantes dans la mise en œuvre de la charte.

Ce document a pour objectif d'éclairer ces questionnements sur la base :

- Des recommandations formulées le cas échéant dans le "Guide des syndicats mixtes de Parcs" ;
- D'un état des lieux à partir d'une analyse des 58 statuts des Parcs naturels régionaux, d'avril à juin 2023 ;
- D'entretiens auprès des référents de 16 syndicats mixtes de Parcs et de 7 services régionaux.

Il est destiné à éclairer les Parcs qui souhaitent se positionner au regard des pratiques des autres syndicats mixtes de Parcs. Il pourra également nourrir des réflexions ou des débats au sein de la Fédération, alimenter ses conseils ou influencer des positionnements communs si des enjeux nationaux émergent.



Introduction

Rappels sur les syndicats mixtes de parcs

Les syndicats mixtes de Parcs naturels régionaux sont des établissements publics régis par les articles L. 5721-1 à L. 5721-9 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Parmi les syndicats mixtes « ouverts », doivent être distingués ceux dits « ouverts restreints » dont la composition est limitée à des collectivités ou leurs groupements, et ceux dits « ouverts élargis » qui comprennent en plus d'autres personnes morales telles que les chambres consulaires, etc. Ces deux configurations ont des incidences sur la gouvernance

Les syndicats mixtes de parcs ont des spécificités importantes :

1. Ils sont constitués par exigence du Code de l'environnement (art. L333-3) qui leur confie l'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux.
2. Leur objet est fixé par le législateur : Ils assurent la cohérence et la coordination des actions de protection, de mise en valeur, de suivi, d'évaluation, de gestion, d'animation et de développement prévues par la charte.
3. Ils ne bénéficient ni d'une fiscalité propre, ni d'un transfert de moyens de la part des collectivités membres (n'ayant pas de compétences transférées), ni de dotations d'État, telles que la DGF ou la DGE. C'est un point important au regard du principe des cotisations.
4. Leurs actions s'exercent sur un territoire rural souvent vaste et peu peuplé.
5. Ils ont la possibilité de se doter, en plus de leurs missions "charte" de « compétences transférées », comme un syndicat mixte de droit commun. Le transfert de compétences est particulièrement utile pour renforcer l'action du Parc dans un domaine sensible de la charte. L'action du syndicat mixte est donc élargie aux compétences transférées d'une part et au territoire des collectivités qui ont transféré cette compétence, même si elles ne sont pas classées Parc.

Ce sont les statuts qui fixent les règles de représentation. Il conviendra donc en fonction des contextes locaux de bien identifier les équilibres souhaités.

Gouvernance institutionnelle, consultative et délibérative

Ce guide est centré sur la gouvernance institutionnelle, telle qu'elle est écrite dans les statuts avec ses organes délibératifs et consultatifs. La gouvernance d'un parc naturel régional ne se limite pas cependant au seul fonctionnement de son Comité syndical ou de son Bureau :

- Sur le terrain, chaque projet, chaque action fait l'objet d'un pilotage spécifique avec les parties prenantes : financeurs, usagers, partenaires socio-professionnels, scientifiques... les formats sont multiples et à géométrie variable : ils ne reproduisent pas la gouvernance institutionnelle mais la complètent.
- En coulisse aussi, les décisions se préparent et se consolident entre techniciens et élus, entre partenaires et membres stricto sensus.

Il est donc nécessaire d'appréhender aussi la complexité et l'imbrication des actions pour comprendre la place de chacun.



Sommaire

1 QUELLE PLACE LES PARTIES PRENANTES DE LA CHARTE OCCUPENT-ELLES DANS LE SYNDICAT MIXTE ? 13

LES COMMUNES CLASSÉES 14

1. Quels sont les types de communes adhérentes ? 15
2. Les communes adhérentes classées constituent-elles un bloc homogène ? 16
3. Comment sont organisées les collectivités du bloc local ? 18

LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE 19

1. Quels sont les types d'EPCI adhérents aux syndicats mixtes ? 21
2. Les EPCI adhérents constituent-ils un bloc homogène ? 22
3. Vers l'adhésion de tous les EPCI territorialement concernés par les Parcs ? 24

LES DÉPARTEMENTS 25

1. Quels sont les Départements adhérents aux syndicats mixtes ? 27
2. Quelle organisation particulière pour les Parcs interdépartementaux ? 29

LES RÉGIONS 31

1. Quelles sont les Régions adhérentes aux syndicats mixtes ? 32
2. Quelle organisation particulière pour les Parcs inter-régionaux ? 34

LES COMMUNES ASSOCIÉES 36

1. Les « communes associées » : une dénomination homogène au niveau national ? 37
2. Quelles collectivités reçoivent l'appellation « commune associée » ? 38
3. Les communes associées sont-elles adhérentes des syndicats mixtes de Parc ? 40

LES VILLES-PORTES 42

1. Les « villes-portes » : une dénomination homogène au niveau national ? 43
2. Quelles collectivités reçoivent l'appellation « villes-portes » ? 44
3. Les villes-portes sont-elles adhérentes des syndicats mixtes de Parc ? 46

LES CHAMBRES CONSULAIRES ET AUTRES ETABLISSEMENTS PUBLICS 48

1. Qui sont les membres des syndicats mixtes justifiant la configuration « élargie » ? 49
2. Quels constats avec la configuration élargie ? 50
3. Quelle place ces membres occupent-ils dans les équilibres globaux ? 51

LES MEMBRES POUR LES OBJETS À LA CARTE 53

1. Quels sont les objets à la carte repris par les syndicats mixtes de Parc ? 55
2. Quelle organisation lorsque tous les membres du syndicat à la carte mettent en œuvre la charte ? 58
3. Quelle organisation lorsque certains membres du syndicat à la carte ne mettent pas en œuvre la charte ? 61

2 COMMENT S'ORGANISE LA REPRÉSENTATION DES MEMBRES DÉLIBÉRANTS POUR L'OBJET "CHARTÉ" ? 65

RÉPARTITION DES VOIX DÉLIBÉRATIVES 66

1. Sous quelle forme sont exprimés les équilibres délibératifs entre membres ? 67
2. Quels sont les équilibres délibératifs entre membres ? 68
3. Les équilibres délibératifs sont-ils identiques entre Comités et Bureaux syndicaux ? 74

COMPOSITION DES INSTANCES 76

1. Combien de délégués composent les Comités et les Bureaux syndicaux ? 76
2. Combien de délégués et sièges pour le collège des communes classées ? 78
3. Combien de délégués et sièges pour le collège des EPCI ? 85

4. Combien de délégués et sièges pour le collège des Départements ?	93
5. Combien de délégués et sièges pour le collège des Régions ?	97
6. Combien de sièges sont assignés au collège des Villes-portes ?	100

FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DÉCISIONNELLES **102**

1. Pourquoi avoir un Bureau restreint ?	103
2. Pourquoi avoir une Assemblée des élus ?	105
3. Quelles organisations efficaces des instances décisionnelles sont mises en place ?	106

DISPOSITIONS EN FAVEUR DU QUORUM **110**

1. Quels sont les règles de calcul du quorum appliquées ?	111
2. Quels délégués bénéficient du vote plural ?	115
3. Quelle place occupent les délégués suppléants ?	118
4. Comment est opérée la transmission de pouvoirs ?	120
5. A quels collèges reviennent les fonctions du Bureau syndical ?	122
6. Quels mandats des délégués sont attendus pour intégrer le syndicat mixte ?	125
7. Quelles dispositions pour cultiver le lien avec les membres ?	126
8. Quelles solutions efficaces sont mises en œuvre selon le type de contraintes ?	128

3 GOUVERNANCE ET CONTRIBUTION STATUTAIRE : COMMENT S'ORGANISENT LES SOLIDARITÉS TERRITORIALES ? **133**

RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS DE FONCTIONNEMENT **133**

1. Sous quelle forme sont exprimés les équilibres de cotisation entre membres ?	135
2. Quels sont les équilibres de cotisation entre membres ?	136

CALCUL DES CONTRIBUTIONS STATUTAIRES **141**

1. À combien s'élève la contribution statutaire pour les syndicats mixtes ?	141
2. Comment est évaluée la contribution statutaire des communes classées ?	143
3. Comment est évaluée la contribution statutaire des EPCI ?	149

4. Comment est évaluée la contribution statutaire des Départements ?	156
5. Comment est évaluée la contribution statutaire des Régions ?	159
6. Comment est évaluée la contribution statutaire des Villes-portes ?	163

DISPOSITIONS EN CORRÉLATION AVEC LA CONTRIBUTION **165**

1. Quelle corrélation entre la représentation et la cotisation des membres ?	165
2. Quelles réflexions autour de la dotation biodiversité ?	167

4 QUELLE PLACE LES ORGANES CONSULTATIFS OCCUPENT-ILS DANS LES INSTANCES ? **171**

LES PARTENAIRES CONSULTÉS **172**

LES COMMISSIONS ET LES ORGANES DE TRAVAIL **174**

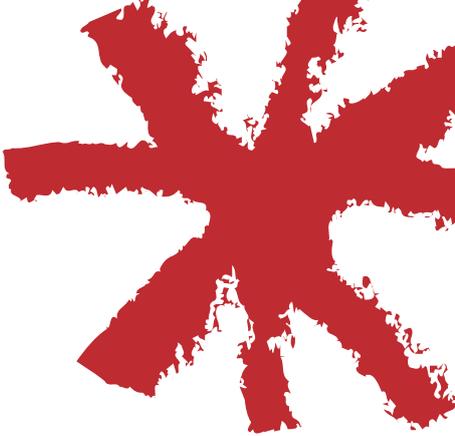
LE CONSEIL SCIENTIFIQUE **179**

LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE **183**

5 QUELLE PLACE LA GOUVERNANCE NON INSTITUTIONNELLE OCCUPE-T-ELLE DANS LA CONDUITE DES SYNDICATS MIXTES ? **189**

1. Quelle portée du rôle des élus dans la gouvernance ?	190
2. Quel effet des opportunités de projets sur la gouvernance ?	190
3. Quelle importance de l'équipe technique dans la gouvernance ?	191
4. Quelle importance du réseau dans la gouvernance des syndicats mixtes ?	191





Question 1

QUELLE PLACE LES PARTIES PRENANTES DE LA CHARTE OCCUPENT-ELLES DANS LE SYNDICAT MIXTE ?

Toutes les collectivités territoriales et leurs groupements ont vocation à adhérer conjointement au syndicat mixte du Parc, chacun au titre de leurs compétences.

Les parcs naturels régionaux sont créés sur des territoires dont le patrimoine naturel et culturel ainsi que les paysages présentent un intérêt particulier¹. La cohérence et la pertinence des limites du Parc doivent se comprendre en relation avec les éléments de qualité et d'identité du territoire, qui transcendent les limites administratives territoriales, notamment communales.

Si l'échelon communal est territorialement le premier concerné par le classement Parc, il est fréquent également que certaines communes ne soient que partiellement classées. Les communes sont donc des membres constitutifs du syndicat mixte de Parc qui peuvent ne l'être que pour partie de leur territoire. Ces collectivités dont le territoire² est entièrement ou pour partie classé constituent les principaux membres du syndicat mixte de Parc naturel régional.

Les évolutions des espaces ruraux et urbains sont interdépendantes et de nombreux Parcs naturels régionaux ont tissé, depuis leur origine, des liens forts avec certaines collectivités, d'échelon communal, qui se situent en dehors du territoire du Parc. Ces collectivités peuvent également être membre du syndicat mixte. Ainsi les Parcs ont associé, de différentes façons, les communes à proximité géographique du Parc, en raison de leurs démographie importante et caractéristiques touristiques, économiques, etc. (les villes-portes) ou/et de leur volonté de travailler ensemble sur certains sujets propres au Parc (les communes associées). Certaines collectivités sont donc intégrées aux syndicats mixtes avec des statuts particuliers qui varient d'un Parc à l'autre, et sous des appellations variables.

¹ L.333-1 alinéa 1

² R.333-1



LES COMMUNES CLASSÉES

Contexte

Les communes constituent l'échelon de base du syndicat mixte dans un Parc naturel régional :

- Le décret de classement dresse la liste des communes classées (uniquement des communes, avec une mention des régions et départements concernés) ;
- Les communes classées ont toutes approuvé la charte et en corollaire adhéré au syndicat mixte ;
- Les communes restent l'échelle territoriale de proximité et la plus proche du citoyen ;
- Elles bénéficient d'une compétence générale qui leur permet d'agir au quotidien dans la mise en œuvre de la charte. Le maire dispose d'un pouvoir de police administrative générale.

Rappel des textes

La région approuve le projet de charte si la majorité qualifiée des communes comprises dans le périmètre d'étude l'approuvent (CE, article L.333-1 alinéa 4).

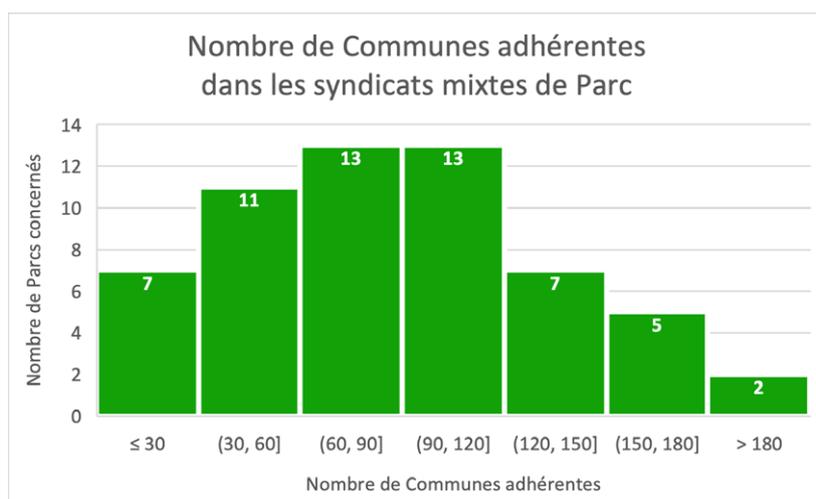
Depuis la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, l'approbation de la charte emporte demande d'adhésion au syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc (Code de l'environnement, article L.333-1 et R.333-10). Il n'est donc plus possible pour une collectivité territoriale d'approuver la charte et de refuser d'adhérer au syndicat mixte.

Guide des syndicats mixtes de parcs

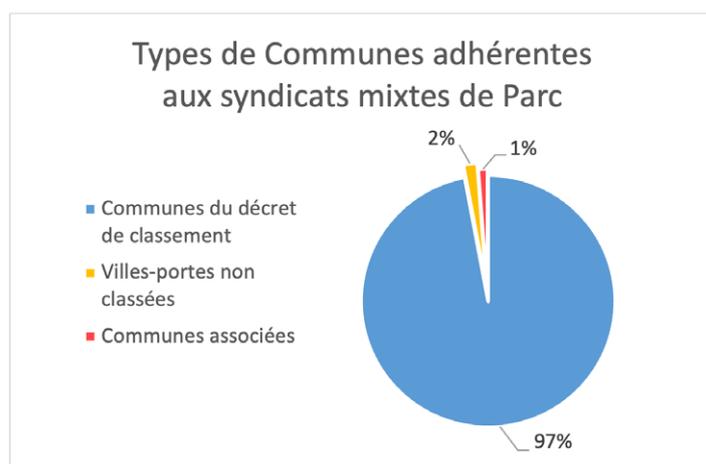
Les Communes, situées pour tout ou partie dans le territoire classé et ayant approuvé la charte, sont membres du syndicat mixte. Elles constituent la référence territoriale de base du territoire du Parc.

① Quels sont les types de communes adhérentes ?

État des lieux



4980 communes environ adhèrent à l'ensemble des syndicats mixtes. Leur nombre s'échelonne de 3 communes adhérentes dans le Parc de Camargue à 205 communes adhérentes dans le Parc des Ballons des Vosges, pour une valeur médiane de 76,5 communes classées. En somme, 67% des syndicats mixtes ont moins d'une centaine de communes adhérentes à leur syndicat mixte.



Les communes qui adhèrent aux syndicats mixtes au titre du Code de l'environnement représentent la quasi-totalité des communes adhérentes (97%). Par ailleurs, certaines communes non inscrites dans les décrets de classement adhèrent aux syndicats mixtes (3%). On les retrouve sous la dénomination de « ville-porte » ou de « commune associée ».

Typologie

Annexe n°1 : Typologie des Parcs selon le nombre de communes adhérentes.

② Les communes adhérentes classées constituent-elles un bloc homogène ?

État des lieux

La majorité des syndicats mixtes de Parcs considère les communes adhérentes classées comme un ensemble homogène de collectivités : elles sont régies par les mêmes règles de représentation et de cotisation.

Quelques statuts font néanmoins la distinction entre plusieurs groupes de communes adhérentes classées afin de définir plus finement la gouvernance, sur le volet de la représentation et/ou sur les montants de cotisation statutaire. Ces distinctions portent sur :

- Les communes adhérentes dont le territoire est partiellement classé et les communes adhérentes dont le territoire est totalement classé ;
 - **Queyras** : La liste des 10 communes adhérentes distingue d'une part celles « situées en totalité dans le périmètre d'étude » et celles « situées en partie dans le périmètre d'étude ». Le nombre de délégués au Comité syndical et le montant du forfait de cotisation varient.
 - **Oise – Pays de France** : La distinction entre communes partiellement classées et communes totalement classées donne lieu à deux logiques de calcul de la cotisation, fondées au prorata de la population ou combinant population et surface classée de la commune. Le nombre de voix des délégués varient également.
 - **Alpilles** : les villes-portes sont situées en partie sur le territoire classé. Toutes les communes classées adhérentes sont représentées selon les mêmes dispositions dans le Comité et le Bureau syndical. Le calcul de la cotisation statutaire diffère selon les « communes du Parc » et les « villes-portes ».

- Les communes selon une typologie en référence liée soit à leur population, soit à leur situation géographique :

- **Normandie-Maine** : Les statuts mentionnent les « communes rurales » et les « centres d'appui », réparties en 2 collèges pour lesquels les règles de représentation diffèrent. Cette distinction est un héritage de fonctionnement du syndicat mixte.
- **Chartreuse** : Les statuts organisent les communes « centre » et les communes « piémont » en 2 collèges pour lesquels les règles de cotisation diffèrent et duquel dépend le nombre de délégués au Bureau syndical.
- **Grands Causses** : Les statuts organisent en 2 collèges les « communes rurales » et les « communes urbaines », dont la population est respectivement en deçà ou au-delà du seuil de 2000 habitants. Les règles de représentation au comité syndical et au bureau syndical diffèrent selon ces collèges. La cotisation se calcule au prorata de la population pour toutes les communes.
- **Mont Ventoux** : Les statuts organisent en 2 collèges les communes du Conseil de Massif et celles hors du Conseil de Massif. Les règles de représentation au Comité syndical et au Bureau syndical diffèrent selon ces collèges. La cotisation ne se fonde pas sur cette distinction.
- **Narbonnaise en Méditerranée** : 4 collèges de communes classées sont constitués selon des étages de population, dont les seuils vont de moins de 1000 habitants à plus de 4000 habitants. La cotisation se calcule au prorata de la population pour toutes les communes.

③ Comment sont organisées les collectivités du bloc local ?

État des lieux

Les communes adhérentes classées sont généralement toutes rassemblées au sein d'un collège spécifique (35 PNR soit 60%) voire en plusieurs collèges spécifiques (5 PNR soit 9%).

Lorsque les communes adhérentes classées sont regroupées dans un collège avec d'autres membres, les combinaisons sont variées. Ce collège peut être partagé avec :

- Les EPCI (6 PNR soit 10%) ;
- Les villes-portes qu'elles soient classées ou non (4 PNR soit 7%) ;
- Les EPCI et les villes-portes simultanément (3 PNR soit 5%) ;
- Les EPCI et les communes associées (3 PNR soit 5%) ;
- Les EPCI, les villes-portes et les communes associées (1 PNR soit 2%) ;
- Les EPCI, les villes-portes, les communes associées et les chambres consulaires (1 PNR soit 2%).

Ce collège commun prend parfois un intitulé précis :

- « Collège du territoire » (Ardennes, Avesnois, Forêt d'Orient et Scarpe-Escaut) ;
- « Bloc communal » en Pyrénées-Ariégeoises ;
- Il est une émanation de « l'Assemblée du territoire » en Caps et Marais d'Opale.

Malgré le rassemblement de ces collectivités, les modalités de représentation et de cotisation ne sont pas nécessairement identiques au sein du « bloc local ». En général, les modalités de représentation dans le Comité syndical et les modalités de cotisation sont précisées selon le type de collectivités (EPCI, communes) et/ou sa dénomination (communes classées, villes-portes, etc.) ; les modalités de représentation dans le Bureau syndical sont fixées pour l'ensemble du bloc local sans distinguer le type et/ou la dénomination des collectivités.



LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE

Contexte

Les EPCI, situés pour tout ou partie sur le territoire classé, disposent de compétences obligatoires ou facultatives qui concernent de manière significative la mise en œuvre de la charte : aménagement, promotion du tourisme, assainissement, eau, etc.

L'adhésion des EPCI au syndicat mixte n'est pas obligatoire mais présente un enjeu fort :

- Depuis 2007, ils sont systématiquement associés à la procédure de révision de la charte.
- Les EPCI ont une importante capacité à conduire des actions, au regard de leurs compétences et de leurs moyens.
- C'est un échelon de l'organisation territoriale qui monte en puissance avec les lois de décentralisation, avec des périmètres élargis, des compétences renforcées, des moyens d'intervention financiers et juridiques plus importants.
- De nombreux projets structurants sont aujourd'hui conduits à l'échelle intercommunale (programmes LEADER, TEPCV, etc.).

Les EPCI présentent cependant des particularités qui génèrent des spécificités sur leur mode d'adhésion au syndicat mixte. Les relations statutaires entre les Parcs et les EPCI sont contraintes par plusieurs sources de complexité et d'incertitude que ne présentent pas les relations avec les communes :

- Leur périmètre est potentiellement mouvant : ils ont connu de fortes évolutions au fil des lois de décentralisation, l'adhésion ou le retrait de plusieurs communes à l'EPCI pendant la période de classement peut créer une instabilité quant à la zone du périmètre classé couvert par les EPCI.
- Les EPCI concernés par le territoire classé ne disposent pas tous des mêmes compétences. Ils ne constituent donc pas un bloc homogène au regard des engagements liés à la mise en œuvre de la charte.
- Leur périmètre est souvent très vaste et centré sur des bassins de vie. Ils sont le plus souvent "à cheval" sur le territoire classé, ce qui questionne l'intervention du syndicat mixte à l'échelle de leur périmètre tout entier.

- Les EPCI, peuvent transférer certaines de leurs compétences au syndicat mixte du Parc, qui intervient alors “à la carte” pour le compte de la totalité de l’EPCI, en plus de l’objet “charte”.

A la fois plus jeunes que les parcs classés avant 1990 et plus anciens sur les territoires que les parcs les plus récents, leur appropriation des engagements de la charte et les modalités d’adhésion au syndicat mixte est fortement lié au contexte historique. Le contexte territorial et l’histoire du Parc jouent donc un rôle important dans la mise en œuvre des relations d’adhésion. Le renouvellement de la charte est un moment favorable pour actualiser les modalités de cette adhésion.

Rappel des textes

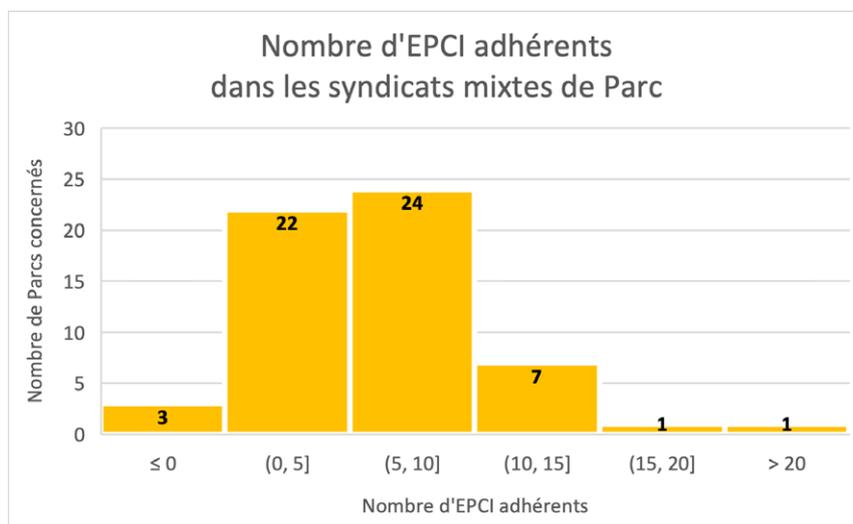
- Article L.333-1 IV alinéa 2 du Code de l’environnement : la région transmet le projet de charte aux collectivités territoriales et aux EPCI pour approbation.
- Article L333-1 IV alinéa 6 : le décret est fondé sur la détermination des EPCI à mener à bien le projet.
- Depuis la loi biodiversité de 2016, les EPCI sont inclus au même titre que les autres CT dans la constitution du syndicat mixte et reconnus dans le classement “PNR”.
- Note technique du 7 novembre 2018, p16: « (...) Un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres peuvent parfaitement adhérer simultanément au syndicat mixte, chacun pour ses compétences propres (par exemple, l’EPCI à fiscalité propre pour la compétence d’animation en matière de tourisme, les communes pour une compétence d’entretien du patrimoine vernaculaire). Si la formule choisie est celle du syndicat mixte ouvert élargi, les organismes consulaires et les établissements publics peuvent également être membres du syndicat mixte. »

Guide des syndicats mixtes de parcs

Les EPCI, situées pour tout ou partie dans le territoire classé et ayant approuvé la charte sont membres du syndicat mixte.

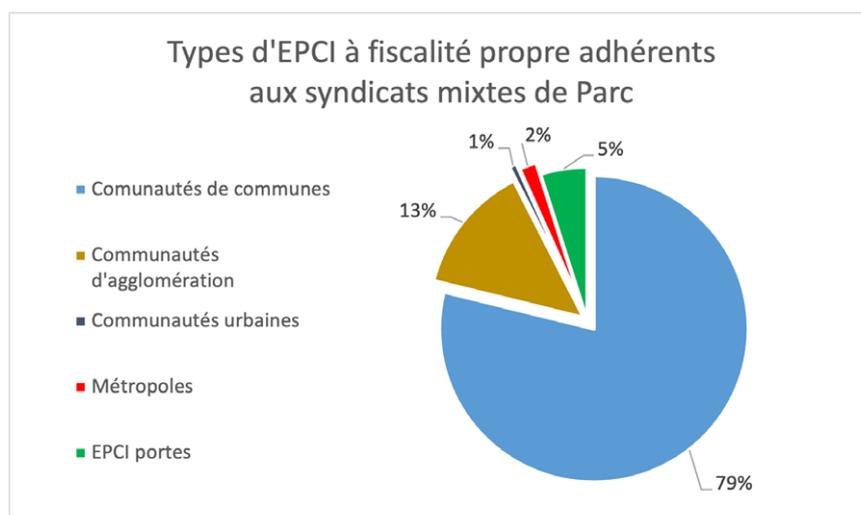
① Quels sont les types d'EPCI adhérents aux syndicats mixtes ?

État des lieux



Dans 55 PNR (95%), les EPCI adhèrent au syndicat mixte.

380 EPCI adhèrent à l'ensemble des syndicats mixtes avec des configurations très hétérogènes d'un Parc à l'autre : aucun EPCI n'adhère au syndicat mixte dans 3 Parcs, 31 EPCI adhèrent dans les Monts d'Ardèche, avec une valeur médiane sur l'ensemble des Parcs de 6 EPCI. En somme, 79% des syndicats mixtes ont moins d'une dizaine d'EPCI adhérents à leur syndicat mixte et 5% des Parcs accordent une voix consultative aux EPCI dans les instances du syndicat mixte.



Les EPCI qui adhèrent aux syndicats mixtes au titre du Code de l'environnement représentent la quasi-totalité des EPCI adhérents (95%). Par ailleurs, certains EPCI non-inscrits dans les décrets de classement adhèrent aux syndicats mixtes (5%). On les retrouve sous la dénomination de « ville-porte ».

Typologie

Annexe n°2 : Typologie des Parcs selon les EPCI à fiscalité propre adhérents.

② Les EPCI adhérents constituent-ils un bloc homogène ?

État des lieux

Suivant le nombre d'EPCI adhérents, les modalités d'intégration dans les syndicats mixtes sont plus ou moins complexes. Le territoire des EPCI est souvent partiellement inclus dans le périmètre classé Parc, c'est-à-dire que toutes les communes de l'EPCI ne sont pas classées. Il arrive que certaines communes non classées soient tout de même affiliées au syndicat mixte avec les dénominations « villes-portes » ou « communes associées ». Les situations exactes des EPCI et de leurs communes sont hétérogènes entre Parcs et difficiles à qualifier avec la documentation accessible (statuts, cartes) : nous retiendrons les constats suivants.

En comparaison des autres adhérents des syndicats mixtes, les modalités de représentation et de cotisation pour l'intégration des EPCI dans les syndicats mixtes font souvent appel à un niveau accru de détails :

- Soit en détaillant ces modalités au cas par cas (lorsqu'il y a peu d'EPCI adhérents) :

- **Sainte-Baume** : Le syndicat mixte compte l'adhésion de 1 communauté de communes et de 2 agglomérations. Le nombre de voix alloué aux délégués et la cotisation forfaitaire dépendent de l'EPCI.
- **Camargue** : Le syndicat mixte compte l'adhésion de 1 agglomération et de 1 métropole. Le nombre de voix alloué aux délégués et la cotisation forfaitaire dépendent de l'EPCI.

- Soit en différenciant les types d'EPCI (lorsque la « taille » des EPCI varie beaucoup) :

- **Boucles de la Seine normande** : Le syndicat mixte compte l'adhésion de 4 communautés de communes, 1 agglomération, 1 communauté urbaine et 1 métropole. Les règles de représentation et de cotisation dépendent de ces types d'EPCI.

- Soit en introduisant la dénomination de « EPCI porte » pour désigner certains EPCI dont le territoire est marginalement classé ou avec qui sont développées des coopérations différentes des autres EPCI du Parc :

- **Forêt d'Orient** : Les EPCI concernés pour tout ou partie de leur territoire par le Parc peuvent adhérer au syndicat mixte. Pour la mise en œuvre de l'objet charte, on compte un EPCI adhérent dans les statuts révisés en 2020. Troyes Champagne Métropole adhère au syndicat mixte avec le titre de « ville-porte ».
- **Armorique** : La ville de Brest adhère au Parc en tant que « ville-porte » et Brest Métropole fait partie des EPCI adhérents. Toutefois, ces deux collectivités sont représentées conjointement dans un collège spécifique et cotisent un montant forfaitaire spécifique.

- Soit en introduisant d'autres critères comme la surface classée, la population ou encore le nombre de communes classées/associées/portes.

③ Vers l'adhésion de tous les EPCI territorialement concernés par les Parcs ?

Un état des lieux sur les relations Parcs-EPCI effectué en 2005 témoignait d'une relation jeune entre ces structures. Une minorité de syndicats mixtes intégrait dans leurs statuts la possibilité d'une adhésion conjointe des communes et des EPCI au syndicat mixte. Certains contrôles de légalité, en méconnaissance de l'objet de la charte, refusait cette adhésion conjointe au nom des principes d'exclusivité et de spécialité.

État des lieux

Les EPCI sont membres dans 55 syndicats mixtes (95%). Les EPCI n'adhèrent pas au syndicat mixte dans les Parcs de Normandie-Maine, d'Oise – Pays de France et du Haut-Languedoc, mais ils participent avec voix consultative aux réunions du Comité et du Bureau syndical. L'adhésion des EPCI est prévue dans la révision de Normandie-Maine.

Témoignages



- **Alpilles** : Depuis la création du Parc en 2007 jusqu'à ce jour, les EPCI n'adhéraient pas au syndicat mixte. Les statuts entrant en vigueur en 2024 prévoient une représentation officielle des EPCI dans les instances du Parc.
- **Baronnies provençales** : Pour favoriser la complémentarité entre Parcs et EPCI, le syndicat mixte favorise la posture d'expérimentation puis de transfert aux structures compétentes. Réciproquement, les EPCI sont des collectivités fondamentales de l'échelon local pour la mise en œuvre de la charte.
- **Grands Causses** : La création du Parc se fonde sur le souhait de regrouper l'unité paysagère cohérente du Larzac. En 2023, le territoire classé représente la partie nord du Larzac. La révision actuelle a permis de questionner l'intégration de la partie sud, correspondant au territoire d'une communauté de communes. Celle-ci se montre favorable à l'adhésion. Certaines communautés de communes adhèrent également au Parc de l'Aubrac.
- **Oise – Pays de France** : Les EPCI ne sont pas membres du syndicat mixte, mais ils sont invités au comité avec une voix consultative.





LES DÉPARTEMENTS

Contexte

Les Départements sont des collectivités territoriales de création antérieure aux Régions. Ils figurent parmi les collectivités “historiquement” membres des structures de gestion des Parcs naturels régionaux. Ainsi, ce sont les Départements qui ont parfois, aux côtés de l’État, porté la création de Parcs (ex : Forêt d’Orient, Armorique, Brière, Boulonnais³, etc.).

Avec l’émergence et le renforcement des Régions et des EPCI, certains Départements ont pu s’interroger sur leur rôle au sein des syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux. Aujourd’hui, leur place est consolidée par les textes législatifs et réglementaires, par les compétences nombreuses qu’ils mettent en œuvre au sein des territoires classés.

Rappel des textes

Les Départements font partie des collectivités territoriales mentionnées dans les textes législatifs, ils ne sont explicitement mentionnés que dans les textes réglementaires :

- Le département fait partie des « collectivités concernées » par l’élaboration et la mise en œuvre d’une charte de Parc naturel régional (CE, L.333-1 alinéa 2)
- Les départements sont expressément cités dans la liste des collectivités devant se prononcer sur le projet de Charte du Parc (art. R 333-7) et sur les projets de statuts du syndicat mixte (art. R 333-3)
- Le décret de classement ou de renouvellement du classement d’un PNR détermine « l’ensemble des collectivités et groupements intéressés dont l’engagement est essentiel pour mener à bien le projet » (CE, art. R 333-4 alinéa 4) parmi lesquels les départements.
- La charte, approuvée par les Départements liste expressément leurs engagements départements. Elle fonde l’adhésion au syndicat mixte.

3 Les Parcs du Boulonnais et de l’Audomarois constituent aujourd’hui le Parc des Caps et Marais d’Opale.

Les Départements disposent d'une compétence générale pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental :

- Espaces naturels sensibles, Conseil en architecture, Urbanisme et Environnement (Les Départements continuent à percevoir la taxe d'aménagement)
- Tourisme : aménagements, appui au développement de sites touristiques, mise en réseau, accessibilité...
- Energie : production, installations et distribution
- Déchets, plans départements de gestion des déchets non dangereux
- Sports de nature : PDIPR, PDESI, manifestations sportives, sports motorisés, circuits de randonnée...
- Culture : musées, manifestations culturelles, protection du patrimoine (monuments, mobilier, archéologie, ethnologie...)
- Entretien ou aménagement de l'espace rural (art. 94) : aménagement foncier agricole, opérations d'entretien ou de restauration...
- Soutien aux services nécessaires au maintien de la population en milieu rural (art.94) : fonds d'aide au commerce et à l'artisanat, filières agricoles...
- Incendie (pour les PNR situés en zone méditerranéenne en particulier)

Les Départements ont des compétences d'attribution en lien direct avec les domaines d'intervention des syndicats mixtes de Parc. Ces compétences n'ont pas fondamentalement été remises en question par les lois de réforme territoriale

Note technique du 7 novembre 2018, p17 : La présence des départements n'est pas remise en question par la suppression de la clause de compétence générale : « En effet, l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 (NOR RDFB1520836N) prévoit que les départements demeurent compétents notamment en matière d'espaces naturels sensibles, d'espaces agricoles et naturels périurbains ainsi que dans les domaines de l'eau et des milieux aquatiques et marins. »

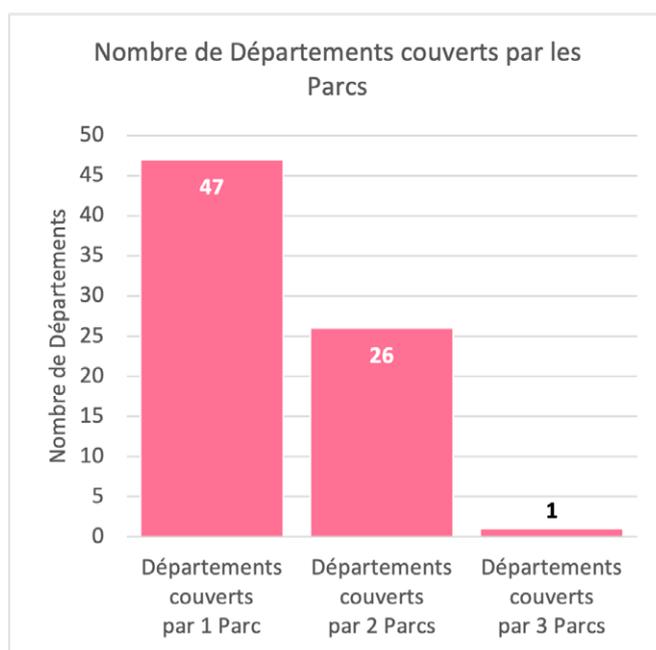
Guide des syndicats mixtes de parcs

Les Départements situés pour tout ou partie sur le territoire classé et ayant approuvé la charte sont membres du syndicat mixte.

① Quels sont les Départements adhérents aux syndicats mixtes ?

État des lieux

Les Parcs sont présents sur le territoire de 76 départements. Chacun de ces départements est partiellement recouvert par 1 à 3 Parcs.

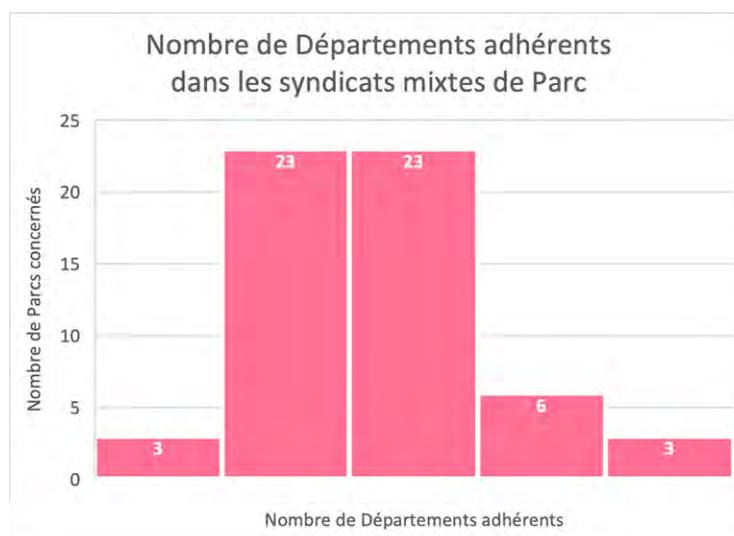


Les syndicats mixtes de Parc incluent 74 Départements. A l'exception des situations présentées ci-dessous, tous les Départements dont le territoire est recouvert par les Parcs sont membres des syndicats mixtes de parc correspondants.

Parmi ces 74 collectivités, on relève en particulier :

- **La Collectivité européenne d'Alsace** : intervenant pour les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, elle adhère aux syndicats mixtes des Parcs des Vosges du Nord et des Ballons des Vosges. Dans ces 2 Parcs, la CEA intègre le collège départemental pour la définition des modalités de représentation et de cotisation.
- **Le Conseil Savoie Mont Blanc** est un établissement public réunissant des élus des Départements de Savoie et de Haute-Savoie : il adhère jusqu'à présent au syndicat mixte du Parc du Massif des Bauges, au sein duquel il représente ces deux départements. Dans ce Parc, l'établissement public intègre le collège départemental pour la définition des modalités de représentation et de cotisation. Si le Conseil est dissous, les Départements seront directement représentés dans le syndicat mixte.
- **Les Collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique** : la Collectivité territoriale unique correspond à la fusion des Conseils régionaux et Conseils généraux précédemment établis. On ne parlera pas de collège départemental et de collège régional séparé pour ces 3 Parcs.

Le Parc des Caps et Marais d'Opale fait exception pour son territoire inclus à plus de 97% dans le Département du Pas-de-Calais et seulement 3 communes classées dans le Département du Nord, ce qui n'a pas valu l'adhésion de ce dernier au syndicat mixte.



Il y a presque autant de syndicats mixtes dans lesquels plusieurs Départements adhèrent (55%) que de syndicats mixtes dans lesquels un seul Département adhère (45%).

Constats

Lorsque le Parc est interdépartemental, on constate des niveaux de participation variables entre Départements. En général, le Département qui constitue la majorité du territoire de Parc participe davantage (nombre de délégués et voix alloués dans les instances, mobilisation effective des élus en réunion, attentes politiques énoncées, échanges techniques) et contribue davantage sur les plans financiers (contributions statutaires, programmes d'actions). Un Département concerné par plusieurs Parcs peut être amené à préciser sa politique Parc, par rapport à un Département concerné pour une faible portion de son territoire.

Typologie

Annexe n°3 : Typologie des Parcs selon le nombre de Départements adhérents.

② Quelle organisation particulière pour les Parcs interdépartementaux ?

État des lieux

Dans la majorité des Parcs, les Départements adhérents disposent d'un collège qui leur est propre. Dans les Parcs interdépartementaux, le regroupement des Départements en un même collège est toujours accompagné d'un détail des modalités de représentation et de cotisation pour chacun des Départements.

Le Parc de la Narbonnaise en Méditerranée rassemble la Région et le Département dans un même collège, mais un détail des modalités de représentation et de cotisation est donné pour chaque collectivité.

Le Parc d'Oise – Pays de France constitue un collège pour le Département du Val d'Oise (situé en Ile-de-France) et un collège pour le Département de l'Oise (situé en Hauts-de-France). Le détail des modalités de représentation et de cotisation est également donné pour chaque Département.

Constats

La collaboration avec des Départements issus de régions différentes n'est pas toujours identique, notamment pour des attentes politiques distinctes. Ce sujet renvoie plus globalement aux particularités de l'organisation des Parcs inter-régionaux.

Témoignages

“

- **Baronnies provençales** : Globalement, les départements suivent les directions régionales qui les concernent en fonction des thématiques. La différence se fera davantage dans la mise en oeuvre opérationnelle des actions.
- **Oise – Pays de France / Île-de-France** : La Région Île-de-France a pris à son compte la contribution statutaire départementale pour ces 4 Parcs. Ce transfert de contribution est énoncé dans les statuts des 4 Parcs d'Île-de-France. Le nombre de délégués et de voix des Départements est maintenu pour les 3 Parcs entièrement situés en Île-de-France. Pour le Parc Oise – Pays de France, (inter-régional), une contribution symbolique est définie pour le Val d'Oise afin de motiver la désignation d'un délégué au comité syndical.

”





LES RÉGIONS

Contexte

Les Régions ont été créées en 1972, après que la politique des PNR fut inventée et les premiers Parcs créés. Leur rôle dans la gouvernance des Parcs et l'initiative de création de nouveaux Parcs s'est progressivement renforcé au fur et à mesure des lois de décentralisation.

Les régions occupent actuellement une place de premier plan dans :

- L'initiative de mise à l'étude de nouveaux Parcs ;
- La gouvernance des Parcs ;
- Le financement des Parcs ;
- L'accompagnement des actions des Parcs (subventions).

Rappel des textes

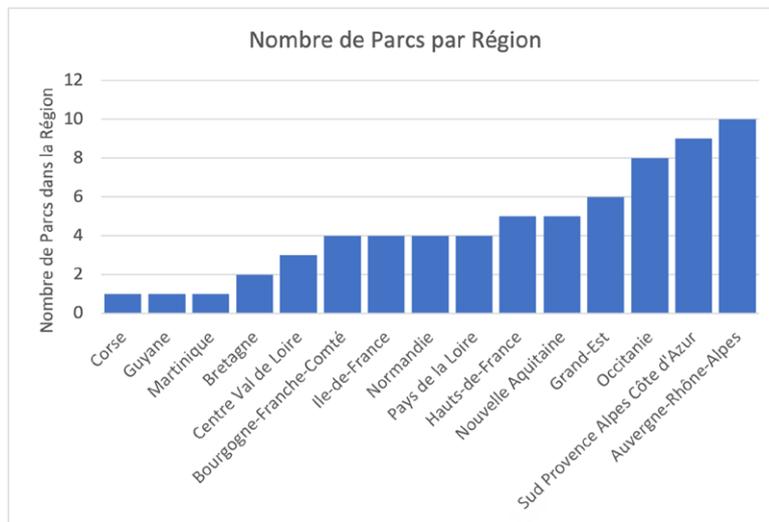
- Article L333-1 III : la région engage le classement ou le renouvellement de classement d'un PNR.
- Article L333-1 IV : le projet de charte initial est élaboré par la région.
- Et R333-1 : le parc naturel régional est créé à l'initiative des régions.

Guides syndicats mixtes

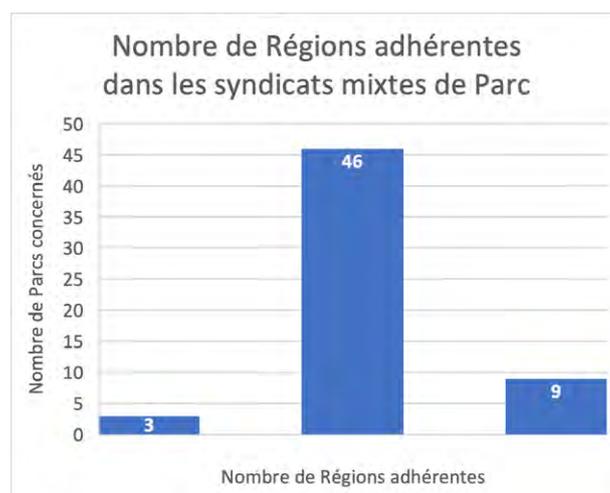
La (ou les) Région(s) adhère(nt) au syndicat mixte.

① Quelles sont les Régions adhérentes aux syndicats mixtes ?

État des lieux



Si l'on considère l'ensemble des Régions françaises hors Collectivités territoriales uniques (CTU), chaque Région inclut tout ou partie du territoire de Parcs, et ce entre 2 et 10 Parcs. À cela s'ajoutent les Parcs de Corse, de Guyane et de Martinique.



Les syndicats mixtes dans lesquels une seule Région adhère sont en majorité (79%) : on parlera de « Parcs mono-régionaux ». Les Parcs dans lesquels deux Régions adhèrent au syndicat mixte sont au nombre de 9 (16%) : on parlera de « Parcs inter-régionaux ». Les Parcs dans lesquels adhèrent une Collectivité territoriale unique correspondant à la fusion des Conseils régionaux et Conseils généraux sont au nombre de 3 (5%) : on parlera de « Parcs à CTU ».

Constats

La fusion des Régions des suites des reformes territoriales (Loi NOTRe, 2015) n'a pas soulevé de difficultés majeures dans la conduite des syndicats mixtes : les interlocuteurs sont demeurés les mêmes, ou le siège régional de référence est désormais plus proche géographiquement (pour les Parcs aux frontières des anciennes régions), les évolutions des modalités de collaboration ont demandé un temps d'adaptation correct.

Typologie

Annexe n°4 : Typologie des Parcs selon le nombre de Régions adhérentes.

Témoignages

“

- o **Landes de Gascogne** : La Région est un membre moteur dès la création du Parc. Il a fallu un temps d'absorption des changements, de nouvelle organisation à la suite de la fusion des Régions. Le changement n'a pas été si conséquent pour le Parc déjà localisé en Aquitaine, proche du siège des services régionaux. La fusion a néanmoins conduit à une homogénéisation des interactions avec les Parcs en s'inspirant des bonnes règles de gestion pratiquées dans chacun des Parcs (ex : contrat d'objectifs de 4 ans particularisé pour chaque Parc avec une base communes).
- o **Grands Causses** : La fusion des Régions a été un avantage pour le rapprochement de l'antenne régionale : les services étaient basés à Toulouse pour l'ancienne Midi-Pyrénées, il est désormais possible de se rapprocher de Montpellier en Occitanie. Les élus sont plus facilement mobilisables en réunion du Parc et inversement.

”

② Quelle organisation particulière pour les Parcs inter-régionaux ?

État des lieux

Dans la quasi-unanimité des cas, les Régions disposent d'un collège spécifique au sein des syndicats mixtes. Outre les Parcs mono-régionaux pour qui cela est systématique, cette organisation s'adapte ainsi :

- Parcs inter-régionaux : Un collège unique spécifique aux Régions est le cas le plus fréquemment rencontré dans les statuts. Seul le Parc d'Oise – Pays de France considère un collège pour chaque Région. Mais dans tous les cas, les modalités de représentation et de cotisation sont précisées et particularisées pour chacune des deux Régions. Le Parc de Loire-Anjou-Touraine fait exception : les deux Régions sont également représentées dans le Comité et le Bureau syndical et cotisent à la même hauteur, ce que l'on peut comprendre par le périmètre classé également réparti dans chacune des Régions.
- Parcs à CTU : les collèges représentés se limitent à ceux de la CTU, des intercommunalités, des communes et éventuellement des villes-portes. Les modalités de représentation et de cotisation sont impactées du fait de l'absence d'un collège départemental.

Constats

Les Parcs inter-régionaux, qui représentent une partie infime du réseau des parcs doivent faire face à une complexité administrative multipliée par deux et/ou accentuée par leur situation territoriale (2 fois plus de réunions, éloignement des centres administratifs des deux régions, etc.). Leurs expériences de fonctionnement sont à plus d'un titre le reflet redoublé de situations typiques des Parcs. Ils peuvent être regardés comme des lieux laboratoires de fonctionnement et de réussite face aux diverses situations qui peuvent se présenter dans les Parcs : face à la ruralité, face à la multiplication des procédures et des interlocuteurs, face à la diplomatie politique à mener entre les différents acteurs, et servir de modèles d'adaptation pour tout le réseau.

Témoignages

“

- o **Baronnies provençales / Normandie-Maine** : Être un Parc inter-régional, c'est très souvent un avantage, la présence de deux acteurs principaux dans la gouvernance renforce le caractère optimiste du regard qu'ils posent sur lui, par exemple, l'expérimentation des fonds européens ou des demandes de subvention le syndicat mixte va être considéré plus favorablement. C'est également une complexité administrative dans le montage des dossiers : le territoire de Parc est une entité en tant que telle, il doit veiller à servir équitablement les territoires des deux régions. Le syndicat mixte argumente son programme d'actions à l'aune des zones administratives, un fonctionnement jusqu'à présent convenable pour les parties prenantes, mais non à l'abri des alertes politiques. Un dialogue renforcé entre les 2 Régions serait souhaitable.
- o **Oise – Pays de France** : Le Parc se situe pour la majeure partie de son territoire en Hauts-de-France et pour une plus faible partie en Île-de-France. Il collabore en inter-parc des deux côtés, mais les enjeux s'apparentent davantage à ceux des Parcs d'Île-de-France qu'à ceux des Hauts-de-France. Les Parcs inter-régionaux connaissent une situation géographique à cheval entre deux régions, potentiellement vastes depuis la réforme territoriale de 2015, qui soulève le sujet de la juste échelle de collaboration en inter-parc.

”



LES COMMUNES ASSOCIÉES

Contexte

Certains Parcs souhaitent l'adhésion au syndicat mixte de communes situées hors du territoire classées, souvent dénommées « communes associées ». La dénomination recouvre dans la pratique différentes réalités :

- Les communes périphériques qui n'ont pas vocation à être classées, avec lesquelles il existe un intérêt pour le Parc de travailler pour consolider la mise en œuvre de la charte et/ou pour mettre en place une coopération sur certains sujets.
- Les communes qui ont la volonté d'intégrer le Parc à l'occasion de la prochaine révision de la charte, qui répondent aux critères de qualité et de cohérence avec le périmètre du Parc et qui manifestent une volonté politique de l'intégrer.

Rappel des textes

La notion de « commune associée » n'est pas définie par les textes.

D'après le Code de l'environnement : à la différence des communes classées pour qui l'approbation de la charte entraîne l'adhésion au syndicat mixte, l'engagement des communes associées n'est pas encadré par des règles particulières. De même, le CGCT ne contraint pas l'adhésion des communes à un syndicat mixte.

Guide des syndicats mixtes de parcs

À la différence des communes classées, les communes associées (et donc non classées) ne sont pas membres de droit du syndicat mixte. Il n'y a, ni caractère obligatoire, ni automaticité dans cette adhésion. Il est cependant tout à fait possible, selon le type de gouvernance souhaitée, de leur proposer une adhésion.

Dans la mesure où ces communes n'ont ni les mêmes devoirs, ni les mêmes droits que les communes classées, vis-à-vis de la mise en œuvre de la charte, la Fédération recommande de différencier clairement leur participation de celle des autres communes :

- Option 1 : Présence à titre de consultatif
- Option 2 (plus engagée) : Adhésion dans un collège spécifique : la représentation, la cotisation et le nombre de voix seraient distincts de ceux des communes classées⁴.

L'objectif est d'éviter que ces communes délibèrent au même titre que les communes classées sur la mise en œuvre d'une charte qui ne leur est pas opposable. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'elles ne peuvent prétendre aux subventions mobilisées par le syndicat mixte au titre du territoire classé. Les statuts ou le règlement intérieur pourra préciser les modalités particulières de cette adhésion (durée...).

1 Les « communes associées » : une dénomination homogène au niveau national ?

État des lieux

Le terme « commune associée » échappant à une définition réglementaire, les Parcs ont en pratique utilisé différentes appellations pour désigner une réalité proche. Pour des facilités d'analyse nationale, nous regroupons sous le vocable « communes associées » les communes et EPCI figurant dans les statuts avec les dénominations suivantes :

- « Communes périphériques » (Alpilles),
- « Communes partenaires » (Aubrac, Millevaches en Limousin, Volcans d'Auvergne),
- « Partenaires associés » (Sainte-Baume),
- « Communes non classées » (Marais poitevin),
- « Communes hors du territoire classé » (Pyrénées ariégeoises),
- « Villes associées » (Pyrénées catalanes),
- « Communes ayant approuvé la charte et dont le territoire n'a pu être classé » (Avesnois),
- « Communes et communautés de communes associées » (Oise – Pays de France),
- « Communes et communautés d'agglomération associées » (Caps et Marais d'Opale),
- « Collectivités associées » (Chartreuse),
- « Territoires associées » (Corbière Fenouillèdes).

4 [Délibération du bureau de la FPNRF du 18 mai 2022](#)

② Quelles collectivités reçoivent l'appellation « commune associée » ?

État des lieux

Les statuts ne font pas un détail exhaustif des collectivités qui reçoivent cette dénomination. Quelques remarques sont tout de même possibles :

- Les collectivités qui reçoivent le titre sont aussi bien des communes que des EPCI. Nous utilisons le terme « commune associée » indistinctement par la suite.
- 27 Parcs (47%) introduisent la dénomination dans leurs statuts.
- Au moins 80 collectivités sont qualifiées de « communes associées » sur l'ensemble de ces syndicats mixtes.
- Sur les 15 Parcs qui détaillent leurs communes associées dans les statuts, on compte de 1 à 22 communes associées par syndicat mixte pour une médiane de 3,5 communes associées, ce qui représente de 1 à 23% des communes classées adhérentes.

Ces communes partagent une caractéristique en commun : elles ne font pas partie du périmètre « classé Parc ». Mais cela peut correspondre à plusieurs réalités que chaque Parc exprime avec ses termes :

- Certains statuts les désignent par leur localisation par rapport au Parc : les communes associées sont parfois limitrophes du périmètre classé (Alpilles, Corse, Guyane, Haute-Vallée de Chevreuse, Vercors), situées « en périphérie » du périmètre classé (Aubrac, Alpilles, Marais poitevin, Sainte-Baume) ou non incluses dans le périmètre classé (Oise – Pays de France, Pyrénées ariégeoises). Elles peuvent être issues du périmètre d'étude prétendant au classement Parc (Baronnies provençales, Golfe du Morbihan) ou être en dehors de ce périmètre (Boucles de la Seine normande, Corbières Fenouillèdes, Gâtinais français). Elles peuvent même être des communes étrangères (Pyrénées catalanes).
- D'autres statuts mettent l'accent sur le type de coopération développée avec ces collectivités : elles « partagent des valeurs et objectifs » avec le Parc (Causses du Quercy, Vosges du Nord) ou elles collaborent avec le Parc sur certains programmes (Chartreuse, Corse, Guyane, Vercors). Ce mode de coopération peut être envisagé dans la perspective d'intégrer le Parc au prochain renouvellement du label Parc et/ou des conseils municipaux si elles appartiennent au périmètre d'étude (Haute-Vallée de Chevreuse), ou bien être un statut permettant une affiliation *intermédiaire* au Parc, à la fois distincte de la commune classée engagée sur la charte et de la commune sans relation avec le Parc (Baronnies provençales).

- Enfin certains statuts ne définissent pas la particularité des collectivités associées par rapport aux communes classées.

Témoignages

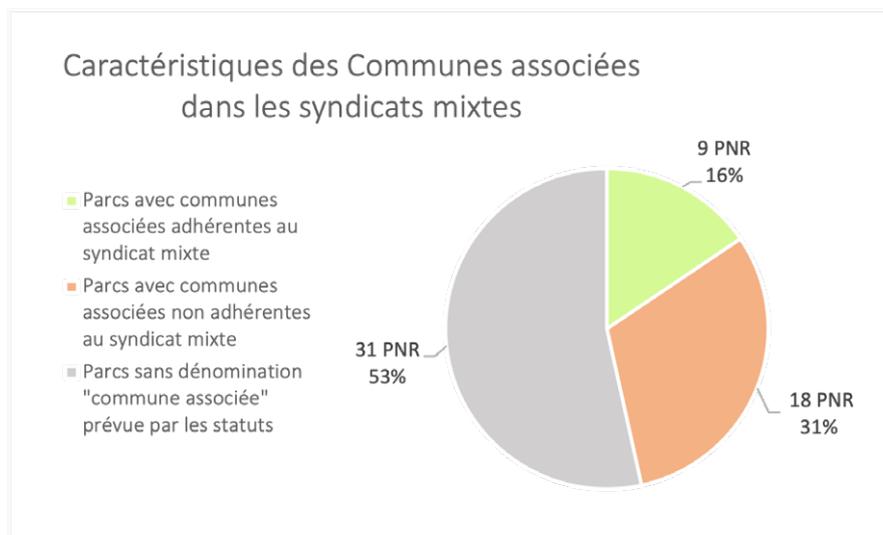
“

- **Baronnies provençales** : La création de la dénomination « commune associée » remonte à l'époque de classement du Parc. Seules les deux-tiers des communes du périmètre d'étude approuvent la charte, le Parc est à ce moment-là semblable à un « gruyère », soulevant un sujet central : celui de la continuité territoriale. La situation géographique atypique du territoire, conduit à l'intervention du législateur pour, d'une part, la signature du décret de classement à conditions d'encourager l'adhésion des communes jusque-là défavorables au Parc, et d'autre part, rendre possible l'obtention du label en cours de classement après chaque renouvellement des conseils municipaux. La « commune associée » est formulée comme un statut intermédiaire pour ces communes, non classées, mais prétendant à un classement prochain.
- **Caps et Marais d'Opale** : La dénomination « commune associée » est donnée à 4 communes et 1 communauté d'agglomération. Ces communes appartenaient auparavant au périmètre classé. Lors de la dernière révision, elles n'ont pas souhaité renouveler le label, via cette dénomination, l'affiliation au Parc et l'apport d'ingénierie est toujours d'actualité. Ces communes appartiennent aux EPCI adhérents au syndicat mixte.
- **Golfe du Morbihan** : La dénomination est créée en même temps que le Parc pour « laisser la porte ouverte » à l'adhésion des communes du périmètre d'étude. La plupart des communes ont depuis été classées, encore 2 communes s'abstiennent au classement et bénéficient de l'appellation.
- **Oise – Pays de France** : Les statuts prévoient un statut de « communes et communautés de communes associées » mais aucune collectivité ne reçoit ou n'a reçu l'appellation dans l'histoire du syndicat mixte. Cette disposition a été anticipée afin de faciliter l'intégration éventuelle de ces collectivités au syndicat mixte (sous forme de partenariat : voix consultative, conventionnement).

”

③ Les communes associées sont-elles adhérentes des syndicats mixtes de Parc ?

État des lieux



Sur les 27 Parcs qui prévoient des communes « associées » :

- Pour 18 PNR (67%) : Les communes associées ne sont pas adhérentes au syndicat mixte : elles n'ont pas de voix délibérative dans les instances du Parc et ne versent pas de cotisation statutaire. Elles disposent d'une voix consultative dans les instances, ou le partenariat se concrétise sous d'autres formes (conventionnement, achats groupés).
- Pour 9 PNR (33%) : Les communes associées adhèrent au syndicat mixte : elles ont une voix délibérative dans les instances du syndicat mixte et versent une cotisation statutaire. Les communes associées appartiennent au collège du bloc local dans la moitié des cas et disposent d'un collège spécifique dans l'autre moitié. Le poids des communes associées dans les syndicats mixtes est ainsi difficile à identifier en tant que collège à part entière. On remarque néanmoins que les modalités de représentation et de cotisation suivent des logiques propres à chaque Parc, dont voici quelques exemples :

- o **Boucles de la Seine normande** : Les 2 communes associées ont leur propre collège, chacune avec 1 délégué à 1 voix délibérative au comité syndical. Le collège est représenté par 1 délégué à voix consultative au bureau syndical. Leur cotisation statutaire s'évalue au prorata de la population sur la base de 1,67€ par habitant, soit la moitié du montant des communes classées.
- o **Baronnies provençales** : Un collège était dédié à la vingtaine de communes qui ont bénéficié du titre entre 2015 et 2020, chacune disposant de 1 délégué à 1 voix délibérative au comité syndical et toutes représentées par 1 délégué à 1 voix au bureau syndical. Sa cotisation statutaire est évaluée au prorata de la population sur la base de 1€ par habitant, soit le double des communes classées. Cette configuration a été remise en question des suites du classement de ces communes.
- o **Livradois-Forez** : Les 4 communes associées rejoignent les 169 communes classées dans un collège commun, alors représenté par 37 délégués à 1 voix délibérative au comité syndical et 8 délégués à 1 voix délibérative au bureau syndical. Leur cotisation statutaire s'évalue au prorata de la population sur une base variable par strate de population : les cotisations unitaires s'échelonnent de 2,60€ par habitant pour les communes de moins de 1000 habitants à 4,14€ par habitant pour les communes de plus de 10 000 habitants. Ces règles de cotisation sont identiques pour les communes classées et pour les communes associées.

Typologie

Annexe n°5 : Typologie des Parcs selon les communes associées.



LES VILLES-PORTES

Contexte

Le concept de « ville-porte » a été inventé par certains Parcs pour spécifier et valoriser l'engagement et la proximité de villes avec l'action du Parc. Les « villes-portes » sont constituées de villes ou agglomérations urbaines, situées en périphérie du territoire d'un Parc ou, plus rarement, à l'intérieur du périmètre classé.

Rappel des textes

La notion de « ville-porte » n'est pas définie par les textes.

D'après le Code de l'environnement : à la différence des communes classées pour qui l'approbation de la charte entraîne l'adhésion au syndicat mixte, l'engagement des villes-portes n'est pas encadré par des règles particulières. De même, le CGCT ne contraint pas l'adhésion des communes à un syndicat mixte.

Guide des syndicats mixtes de parcs

Les villes-portes sont encouragées à adhérer au syndicat mixte après avoir approuvé la Charte : elles contribuent à diffuser l'image, partager l'éthique du Parc et relayer les opérations auprès des populations fréquentant le territoire du Parc. Si l'adhésion des villes-portes ne peut être obtenue lors de la création du syndicat mixte, il sera utile de prévoir des modalités d'adhésion facilitées par la suite.

Deux niveaux d'engagement peuvent être proposés :

- Un niveau d'engagement fort : la ville-porte est membre délibératif, avec cotisation. Il est souhaitable que les statuts précisent les sujets et domaines de mise en œuvre de la charte pour lesquels la ville-porte a voix délibérative.
- Un niveau d'engagement plus faible : la ville-porte est présente en qualité de « membre consultatif ».

① Les « villes-portes » : une dénomination homogène au niveau national ?

État des lieux

Le terme de ville porte échappant à une définition réglementaire, les parcs ont dans la pratique utilisé différents vocables pour désigner une réalité proche.

Pour des facilités d'analyse nationale, nous regroupons sous le vocable « villes-portes » les communes et EPCI figurant dans les statuts avec les dénominations suivantes :

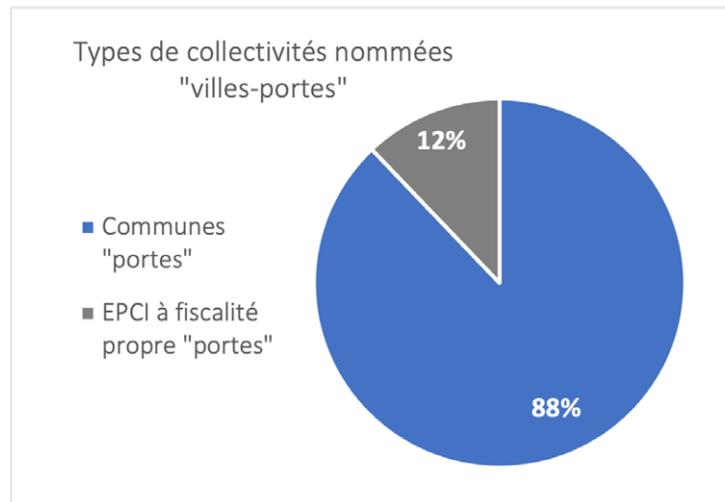
- « Villes-portes d'entrée » (Boucles de la Seine normande),
- « Villes partenaires » (Brière, Morvan),
- « Villes périphériques » (Vosges du Nord),
- « Communautés de communes porte » (Ballons des Vosges, Massif des Bauges),
- « Communautés d'agglomération porte » (Ballons des Vosges, Caps et Marais d'Opale, Landes de Gascogne, Massif des Bauges, Oise – Pays de France, Volcans d'Auvergne),
- « Communautés urbaines portes » (Loire-Anjou-Touraine),
- « Métropole porte » (Landes de Gascogne, Loire-Anjou-Touraine, Médoc),
- « Villes-portes et leurs regroupements » (Pilat),
- « Agglomérations périphériques » (Vosges du Nord).

En Brière, les deux appellations « ville-porte » et « ville partenaire » sont utilisées pour désigner respectivement Pornichet et Nantes. La distinction sémantique n'est pas précisée dans les statuts, et peut reposer sur la distance géographique avec le Parc. La ville-porte cotise au prorata de la population, la ville partenaire cotise un montant forfaitaire. Des règles de représentation identiques s'appliquent pour les deux villes et sont déterminées par la cotisation statutaire.

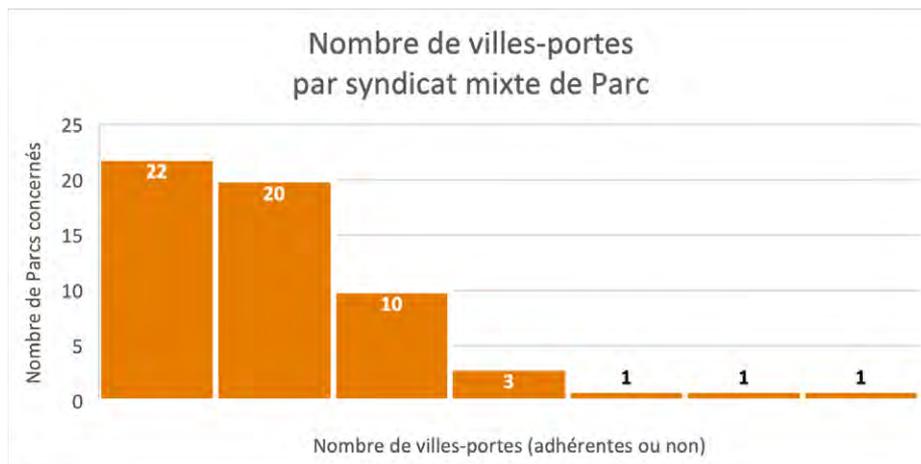
Dans les Vosges du Nord, les deux appellations « ville-porte » et « ville et agglomération périphérique » sont utilisées pour désigner respectivement 6 communes et 4 collectivités. Les villes-portes sont plus proches du projet de territoire : elles sont limitrophes au Parc, des enjeux communs sont partagés sur leur territoire. Les villes périphériques établissent des partenariats différents avec le Parc : elles ne sont pas limitrophes au Parc, les enjeux connus sont ceux des espaces urbains. Dans tous les cas, les projets sont mis en place selon les opportunités et la volonté des élus. Chaque groupe de collectivités dispose de son propre collègue avec des modalités de représentation et de cotisation spécifiques.

② Quelles collectivités reçoivent l'appellation « villes-portes » ?

État des lieux



Sur l'ensemble des syndicats mixtes, on compte au moins 157 collectivités reconnues avec la dénomination « ville-porte » ou apparentée : 138 sont des communes et 19 sont des EPCI à fiscalité propre. Les statuts introduisent la dénomination « ville-porte » ou une dénomination apparentée dans 39 PNR (67%).



Sur les 36 Parcs qui détaillent leurs villes-portes dans les statuts, on dénombre de 1 à 19 villes-portes par syndicat mixte pour une médiane de 3 villes-portes, ce qui représente de 0,6% à 50% des communes classées et EPCI adhérents.

Ces collectivités n'adoptent pas les mêmes caractéristiques d'un syndicat mixte à l'autre : elles répondent à plusieurs réalités que chaque Parc exprime avec ses termes :

- La majorité des statuts ne définissent pas la particularité des villes-portes à côté des autres collectivités du Parc.
- Certains statuts les caractérisent par leur population : les villes-portes ont plus de 2 000 habitants (Gâtinais français), plus de 10 000 habitants (Boucles de la Seine normande), ce sont les « communes urbaines » du Parc (Milleval en Limousin, Normandie-Maine, Verdon) ou alors des « villes d'importance régionale » (Préalpes d'Azur).
- D'autres Parcs retiennent leur localisation par rapport au Parc : elles en sont « riveraines » (Haute-Vallée-de-Chevreuse), « limitrophes » (Gâtinais français, Pilat), « voisines » (Massif des Bauges) ou « en périphérie » (Oise – Pays de France, Verdon, Vosges du Nord), voire ce sont des « communes tiers non classées » (Pyrénées catalanes) ou « concernées par le périmètre classé » (Massif des Bauges). Contrairement aux communes associées, les villes-portes peuvent faire partie du territoire classé Parc : elles sont au moins partiellement classées dans 8 Parcs, non classées dans 24 Parcs, les deux options sont possibles dans 4 Parcs.

Témoignages

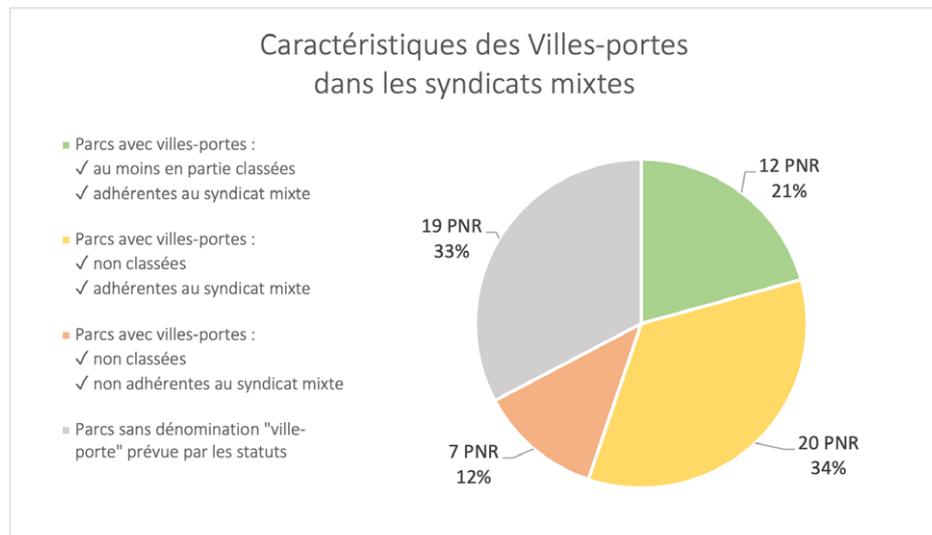
“

- **Baronnies provençales** : Le syndicat mixte faisait adhérer 7 villes-portes et un nombre variable de communes associées depuis le classement du Parc. Aujourd'hui, seule une commune est encore dite « associée ». Le statut va être supprimé pour ne retenir qu'une forme de partenariat avec les communes non classées et en périphérie du Parc. Le conventionnement devrait porter sur un axe particulier de la charte, être établi de façon pluriannuelle et reconductible.
- **Normandie-Maine** : Le titre de « ville partenaire » sera donné aux grosses communes périphériques au périmètre classé, également épicentres des EPCI. Leur intégration au Parc est donc une double entrée communale (partenariats sur l'éducation à l'environnement, l'urbanisme, la plantation de haie, etc.) et intercommunale (développer le partenariat avec les EPCI en voie prochaine d'adhésion).
- **Landes de Gascogne** : Une agglomération et une métropole adhèrent au syndicat mixte en tant que « villes-portes ». La mise en œuvre d'actions communes reste encore timide.
- **Pyrénées catalanes** : Le titre de « ville-porte » a été identifié dans la charte afin de « laisser la porte ouverte à la possibilité d'une adhésion, notamment pour Prades et Cerdagne. » Actuellement elles n'interviennent pas dans la gouvernance : c'est un sujet de travail actuel.

”

③ Les villes-portes sont-elles adhérentes des syndicats mixtes de Parc ?

État des lieux



Sur les 39 Parcs qui prévoient des « villes-portes » :

- Pour 30 PNR (74%) : Les villes-portes adhèrent au syndicat mixte : elles ont une voix délibérative dans les instances du syndicat mixte et versent une cotisation statutaire.
 - Dans les deux tiers des cas, les villes-portes disposent de leur propre collège au sein des instances. Dans les autres cas, elles appartiennent aux collèges des communes ou au collège du bloc local. Les villes-portes au moins partiellement classées peuvent être comptées parmi les collèges des communes classées et/ou des intercommunalités classées, ce que font certains Parcs ayant introduit la dénomination. Pour l'ensemble des Parcs, nous faisons le choix d'explorer les modalités de représentation et de cotisation des villes-portes comme un collège à part entière.
 - Le collège des villes-portes dispose de 0,2% à 16% des voix délibératives distribuées dans le comité syndical, pour une valeur médiane de 2% des voix. Cette part de voix délibératives est corrélée au nombre de villes-portes, mais il ne semble pas y avoir d'effet global qu'elles soient classées ou non.

- Le collège des villes-portes dispose de 1% à 17% des voix délibératives distribuées dans le bureau syndical, pour une valeur médiane de 3% des voix. Remarquons que certains syndicats mixtes ne définissent pas les collectivités auxquelles reviennent les sièges du bureau : les villes-portes pourraient tout autant y prétendre que les communes classées.
- Les montants des cotisations des villes-portes ne sont pas indiqués dans les statuts ni détaillés dans l'observatoire des budgets pour un certain nombre de Parcs. Sur les 22 Parcs renseignés, le collège des villes-portes prend en charge de 0,30% à 17,5% des cotisations statutaires versées dans le syndicat mixte, pour une valeur médiane de 3,47% des cotisations. Il ne semble pas y avoir d'effet global du nombre de villes-portes ou de leur appartenance au périmètre classé sur la part de cotisation versée.
- Pour 9 PNR (26%) : Les villes-portes ne sont pas adhérentes du syndicat mixte : elles ont une voix consultative dans les instances du Parc et ne versent pas de cotisation statutaire. Ces villes-portes sont nécessairement non classées.

Témoignages

“

- **Baronnies provençales** : Ces parties prenantes adhèrent au syndicat mixte : leur représentation dans les instances a toujours été considérée comme une évidence afin de coconstruire pleinement les actions. La Présidente actuelle est issue de l'une des villes-portes. La participation financière des villes-portes n'est pas marginale : la cotisation par habitant est identique à celle des communes classées, or la population de Montélimar par exemple est presque égale à celle du périmètre classé.
- **Vosges du Nord** : Les villes-portes et les villes partenaires ont toutes un poids délibératif dans le syndicat mixte. Même si certaines des communes entretiennent des liens étroits avec le Parc, la collaboration porte toujours sur une compétence spécifique : leur poids reste finalement assez limité sur la mise en œuvre globale de la charte.

”

Typologie

Annexe n°6 : Typologie des Parcs selon les villes-portes.



LES CHAMBRES CONSULAIRES ET AUTRES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Contexte

Le syndicat mixte ouvert peut accueillir les collectivités, leurs groupements, ainsi que les *établissements publics* parmi ses membres. Si les établissements publics, tels que les chambres consulaires, sont fréquemment associés aux réunions des Parcs, une distinction importante est à faire entre les établissements publics *membres* des syndicats mixtes (ils adhèrent au Parc : ils bénéficient d'une voix délibérative et versent une contribution statutaire) et les établissements publics *partenaires* des syndicats mixtes (à voix consultative). Certains contrôles de légalité ont récemment attiré l'attention sur cette distinction. Dans le premier cas, on parle de syndicat mixte ouvert « élargi » : cette configuration implique un fonctionnement particulier de la structure. Certains services préfectoraux sont peu enclins à favoriser ce type de structure. Dans le second cas, on parle de syndicat mixte ouvert « restreint » : c'est la configuration majoritairement rencontrée.

Rappel des textes

Parmi les personnes morales pouvant être membre d'un syndicat mixte ouvert, figurent "d'autres établissement publics" sans autre précision de l'article L5721-2 du CGCT.

Guide des syndicats mixtes de parcs

Les autres établissements publics concernés par la mise en œuvre de la Charte peuvent adhérer au syndicat mixte si le syndicat mixte est ouvert élargi (chambres consulaires, ONF, etc.).

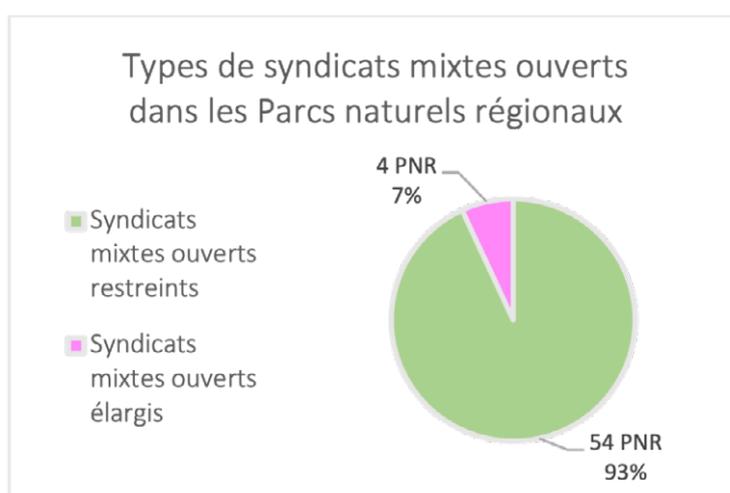
Ces collectivités, groupements ou établissements publics doivent s'engager à transposer leurs engagements avec ceux des syndicats auxquels ils adhèrent pour l'exercice des compétences qu'ils leur ont déléguées, et veiller à ce que leurs engagements soient pris en compte.

La Fédération préconise de faire preuve de vigilance dans l'usage des différentes terminologies figurant dans les statuts, certaines dénominations ayant des conséquences concrètes sur la nature du syndicat mixte et donc sur son fonctionnement.

① Qui sont les membres des syndicats mixtes justifiant la configuration « élargie » ?

État des lieux

Dans 4 syndicats mixtes, une configuration de type “élargi” est adoptée. Ces syndicats mixtes intègrent 8 membres qui ne sont ni des collectivités ni des groupements de collectivités, qui disposent d’une représentation avec voix délibérative dans les instances et versent une cotisation statutaire aux syndicats mixtes.



Les membres retrouvés dans les syndicats mixtes de Parc sont :

- Les chambres consulaires (Chambres d’Agriculture, Chambres des Métiers et de l’Artisanat, Chambres de Commerce et d’Industrie) ;
- D’autres syndicats (syndicats de bassin, syndicat mixte, SIVOM).

② Quels constats avec la configuration élargie ?

État des lieux

La configuration en syndicat mixte ouvert “élargi” a été retenue dans quelques situations afin de permettre à ces syndicats mixtes d’intégrer en leur sein des chambres consulaires, commissions syndicales ou syndicats mixtes, acteurs historiques de la création du Parc.

Ces syndicats mixtes ouverts “élargis” ont pour principal avantage une gouvernance “ouverte”. En contrepartie ils bénéficient de règles administratives et financières plus restrictives :

- Non éligibles au FCTA
- Pas d’exonération de la taxe sur les salaires
- Éventuellement soumis à l’impôt sur les sociétés
- Pas d’indemnités de fonction
- Pas d’indemnités des présidents ou vice-présidents

Ces handicaps essentiellement financiers ont amené plusieurs syndicats mixtes de Parcs à se transformer en syndicats mixtes ouverts restreints ces dernières années.

Témoignages

“

- **Caps et Marais d’Opale** : Les 3 chambres consulaires faisaient partie des membres à la création du Parc, aujourd’hui la Chambre d’Agriculture et la Chambre des Métiers et de l’Artisanat sont encore membres. Une attention est portée à ce que les missions du Parc soient fortement liées à celles des autres acteurs du territoire. La Chambre de Commerce et d’Industrie s’est retirée du syndicat mixte au moment de la régionalisation des chambres consulaires en 2016. L’adhésion des consulaires demeure un sujet politique sensible au moment de la révision de la charte et des statuts.
- **Grands Causses** : Les chambres consulaires faisaient partie des membres à la création du Parc, mais ce n’est plus le cas aujourd’hui. Une attention est portée à ce que les missions du Parc ne recoupent pas celles d’autres acteurs du territoire : par exemple la thématique agricole est principalement menée par la Chambre d’Agriculture.

”

“

L'adhésion des consulaires apparaissait comme une évidence à la création du syndicat mixte en 1995. En 2013, une décision politique marque un virage : le syndicat mixte ne compte plus d'établissement public parmi ses membres. Il est souhaité le maintien de relations étroites de coopération. Celles-ci prennent désormais la voie du conventionnement. La conversion en configuration « restreinte », demandée par le préfet, a poussé une partie des employés à passer le concours de la fonction publique territoriale et à la restructuration des pôles.

- o **Région Sud PACA** : L'adhésion des chambres consulaires questionne souvent dans les Parcs, ce qui a du sens : les syndicats mixtes de Parc visent à rassembler du monde. C'est donc dans la continuité logique d'intégrer ces organes en conseil d'administration. Cependant, au niveau financier, leur adhésion a des conséquences non négligeables, alors que les pertes liées à l'absence de versement du FCTVA sont importantes. Il faut trouver un bon équilibre entre participation et financement.

”

③ Quelle place ces membres occupent-ils dans les équilibres globaux ?

État des lieux

Dans l'ensemble des syndicats mixtes concernés, la place qu'occupent ces membres en termes de représentation et de cotisation est relativement faible devant les membres adhérents au titre du Code de l'Environnement :

- o **Brière** : le syndicat du bassin versant du Brivet est représenté dans un collège dédié par un 1 délégué à 1 voix délibérative dans les instances, soit 1,10% des voix dans le comité syndical et 3,57% des voix dans le bureau syndical. Sa cotisation statutaire est forfaitaire, elle constitue 0,3% des cotisations versées. La représentation dans les instances suit les mêmes modalités que pour les autres membres du syndicat mixte, c'est-à-dire qu'elle est fondée sur le montant de la cotisation statutaire (particularité de la Brière).

- o **Camargue** : le syndicat mixte de gestion des associations syndicales est représenté dans un collège dédié par 3 délégués à 1 voix délibérative dans le comité syndical (soit 3,26% des voix) et par 1 délégué à 1 voix délibérative dans le bureau syndical (soit 1,49% des voix). Les autres membres du syndicat mixte bénéficient du vote plural. Sa cotisation statutaire est forfaitaire, elle constitue 0,3% des cotisations versées. Le Parc sera probablement amené à revoir la forme de syndicat mixte ouvert élargi lors du renouvellement du label par suite d'une position de la Région Sud PACA en lien avec le FCTVA.
- o **Caps et Marais d'Opale** : la Chambre d'Agriculture du Nord - Pas-de-Calais et la Chambre des Métiers et de l'Artisanat des Hauts-de-France rejoignent l'assemblée du territoire dans le compte des équilibres de représentation (33% des voix pour le bloc du territoire) et de cotisation (25% des cotisations pour le bloc du territoire). Au sein de l'assemblée du territoire, chaque membre dispose d'une voix délibérative. Les chambres consulaires ont un nombre de siège assigné d'office : elles sont chacune représentées par 1 délégué dans le comité syndical (soit 1,61% des voix du comité) et représentées ensemble par 1 délégué dans le bureau syndical (soit 7,69% des voix du bureau). Les autres représentants du territoire au titre des communes et des EPCI sont élus par regroupement. La cotisation des chambres consulaires est forfaitaire, elles constituent 0,1% des cotisations versées. Les 3 chambres adhéraient à la création du Parc : la régionalisation des chambres et les baisses budgétaires associées ont valu le retrait de la CCI.
- o **Narbonnaise en Méditerranée** : la Chambre de Commerce et d'Industrie de Narbonne, Lézignan-Corbières, Port-la-Nouvelle, la Chambre des Métiers et de l'Artisanat de l'Aude et la Chambre d'Agriculture de l'Aude sont chacune représentées par 2 délégués à 3 voix délibératives dans le comité syndical et chacune représentées par 1 délégué à 1 voix délibérative dans le bureau syndical. Le vote plural est aussi pratiqué pour les autres membres du syndicat mixte. La cotisation statutaire s'évalue au prorata du nombre de ressortissants de chacune des chambres, sur la base de 4,88€ par ressortissant. Le syndicat intercommunal à vocation d'origine multiple (SIVOM) de Corbières Méditerranée est représenté par 1 délégué à 1 voix délibérative dans le comité et le bureau. Sa cotisation statutaire est forfaitaire. Ces 4 membres comptent pour 7,98% des voix du comité, pour 23,53% des voix du bureau et pour 1,4% des cotisations versées.



LES MEMBRES POUR LES OBJETS À LA CARTE

Contexte

Certains syndicats mixtes de Parcs mettent en œuvre des actions qui relèvent de la compétence des communes ou des EPCI. Ces collectivités forment généralement un territoire qui n'est pas identique à celui du périmètre classé : le territoire concerné est parfois entièrement compris mais plus restreint que celui du Parc, il est parfois à cheval dans et hors du Parc.

La mise en œuvre de ces actions nécessite des dispositions statutaires spécifiques dites "à la carte", avec des conséquences sur la gouvernance et sur le financement du syndicat mixte. L'enjeu est de garantir et consolider la mise en œuvre de la charte par la mise en œuvre de ces actions, voire d'apporter une ingénierie en appui au territoire, et de garantir l'exclusivité du syndicat mixte dans le domaine concerné.

Exemples de cas entraînant un fonctionnement à la carte pour un syndicat mixte de Parc :

- Transfert d'une compétence opérationnelle précise au syndicat mixte du Parc (SPANC, entretien de rivières par exemples), par une partie des communes et/ou des EPCI du Parc naturel régional.
- Transfert d'une compétence relevant du niveau communal au syndicat mixte du Parc à l'exclusion des Régions et départements (SCOT par exemple).
- Transfert d'une compétence opérationnelle précise pour la mise en œuvre d'une opération territorialement limitée située en partie hors du périmètre du Parc (OPAH, ORAC, SPANC DOCUP, Leader + ...), par des communes et/ou des EPCI situés en partie hors du territoire classé.

Rappel des textes

Un syndicat mixte de Parc naturel régional peut fonctionner à la carte^[1], en plus de son fonctionnement habituel, en vertu des articles 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT et de l'article L. 5212-16 du CGCT, relatifs aux syndicats intercommunaux à la carte.

Guide des syndicats mixtes des parcs

Les points de vigilance sont les suivants : règles de vote, élection du Président, composition du Bureau. Il est conseillé que le Président garde l'ensemble des délégations pour éviter les éventuelles divergences d'orientation, et que les décisions concernant la mise en œuvre de la charte soient prises par le territoire classé.

Les communes hors périmètre qui ne participent pas à la compétence «charte» du syndicat mixte ne peuvent en principe pas participer aux délibérations qui concernent la mise en œuvre directe de la charte. La solution la plus sûre semble être la création d'une commission spécifique qui anime politiquement l'exercice de la compétence à la carte, le Président du Parc ne déléguant ni ne sub-déléguant toutefois pas son intégrité décisionnelle à cette commission ou à son président.

Les membres à la carte sont toutefois intégrés aux instances décisionnelles du Parc. Il est dans ce cas préférable de limiter leur participation au vote du budget et des comptes administratifs.

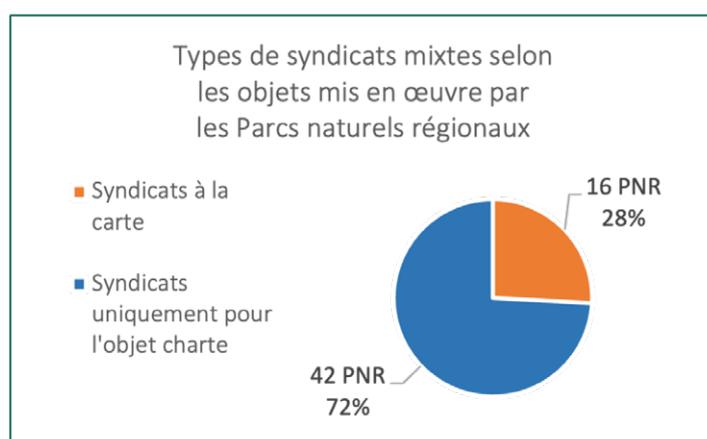
Lorsque le périmètre d'une compétence à la carte est plus vaste que le périmètre du Parc, la participation à l'élection du Président du syndicat mixte, des membres à la carte, peut déséquilibrer cette élection en faisant voter des territoires qui n'ont pas adhéré à la charte. Les voix et les représentations au Bureau des membres à la carte est à définir finement de manière à maintenir les équilibres géographiques, politiques et stratégiques liés à la mise en œuvre de la charte.



① Quels sont les objets à la carte repris par les syndicats mixtes de Parc ?

État des lieux

Dans 16 syndicats mixtes, une configuration de type « syndicat à la carte » est adoptée : l'objet principal (la mise en œuvre de la charte de Parc) est accompagné d'autres objets dits *à la carte*. Cette configuration est mise en œuvre quel que soit la taille du syndicat mixte : elle concerne des Parcs allant de 18 à 199 membres adhérents.



Les objets à la carte concernés sont :

- La gestion du grand cycle de l'eau sur bassin versant de rivière, avec des compétences relevant de GEMAPI ou hors GEMAPI (*Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations*) au sens des items 1°, 2°, 5°, 8° et 12° (Haut-Jura, Livradois-Forez, Haute Vallée de Chevreuse, Morvan, Perche, Périgord-Limousin, Verdon) ;
- L'animation de SCoT (*Schéma de Cohérence Territoriale*) (Baie de Somme, Doubs Horloger, Grands Causses, Haut-Jura, Livradois-Forez) ;
- La mise en œuvre de SAGE (*Schéma d'Aménagement de Gestion des Eaux*) (Livradois-Forez, Verdon) ;
- Le SPANC (*Service Public d'Assainissement Non Collectif*) (Gâtinais français, Grands Causses) ;
- La mise en œuvre de la charte de Pays (Baie de Somme, Doubs Horloger) ;
- La DFCI (*Défense des Forêts Contre les Incendies*) et RTI (*Restauration des Terrains Incendiés*) (Alpilles) ;

- La promotion du tourisme, dont la gestion d'offices de tourisme intercommunal (Forêt d'Orient) ;
- La conservation des musées (Vosges du Nord) ;
- La gestion des sentiers de randonnée et refuges (Corse).

Témoignages

“

- **Doubs Horloger** : En plus de la charte de Parc, le syndicat mixte met en œuvre la charte de Pays et porte l'animation de SCoT : ces objets à la carte correspondent aux anciennes missions du PETR, structure porteuse du projet de PNR.
- **Grands Causses** : Le syndicat à la carte est adopté après l'attribution de la compétence SPANC aux communes en 2003. Les communes n'avaient pas les moyens humains de la mettre en œuvre à ce moment-là : elles se sont tournées vers le Parc pour sa prise en charge sur une période de 5 ans. Depuis lors, le Parc est le détenteur de la compétence. Quant à l'animation du SCoT, elle est réalisée sous la demande des communautés de communes. Ces objets à la carte motivent en partie l'intégration d'une communauté de communes et de ses communes au Parc lors de la prochaine révision.
- **Landes de Gascogne** : Une intercommunalité a transféré les items de la partie « Gestion des milieux aquatiques » de GEMAPI au Parc (la partie « Prévention des inondations » n'est pas un sujet central sur le territoire). Or le bassin versant de la Leyre est entièrement compris dans le périmètre classé : « le bassin versant est la colonne vertébrale du Parc ». L'objet à la carte prend sens pour renforcer la mise en œuvre de la charte : la vallée de la Leyre fait l'unité géographique du Parc, structure les missions du syndicat mixte, etc. Néanmoins, l'intervention est partagée avec un syndicat intercommunal pour la partie aval, résultat historique de flous juridiques et d'incertitudes politiques, qui demandent aujourd'hui une bonne coordination avec l'autre structure compétente.
- **Livradois-Forez** : Le Parc met en œuvre 3 objets à la carte : la mise en œuvre du SAGE, la gestion du grand bassin versant de la Dore (avec des items de GEMAPI et hors GEMAPI) et l'animation du SCoT.
 1. Jusqu'en 2012, le syndicat mixte porte la phase d'élaboration du SAGE qui a un rôle structurant sur la thématique de l'eau dans la charte. Afin de porter la phase de mise en œuvre d'un SAGE, une structure doit pouvoir intervenir sur l'intégralité du bassin versant.

”

“

La majorité des communes du bassin versant étaient déjà classées : la perspective d'une « gouvernance locale sur l'eau » motive l'adhésion des communes non adhérentes du périmètre d'étude et des communes périphériques au Parc. De son lien étroit avec l'objet 'charte', l'objet SAGE est traitée avec les affaires courantes du syndicat mixte, bien que cette organisation soit discutée pour sa proximité avec l'objet 'grand cycle de l'eau'.

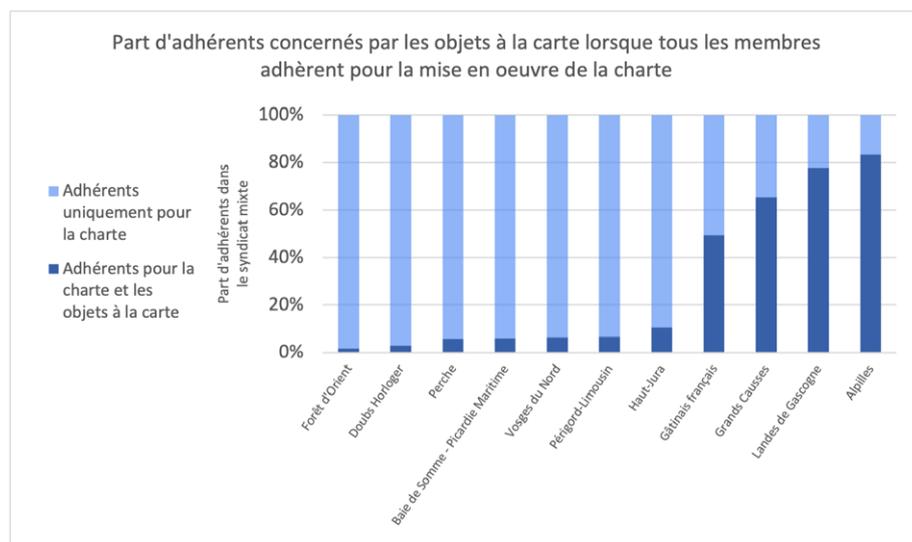
2. Lorsque GEMAPI devient une compétence en 2018, il apparaît que le Parc est la structure la plus cohérente pour sa mise en œuvre : la légitimité du Parc à intervenir sur la gestion des milieux aquatiques est reconnue avec le SAGE, il dispose de contrats territoriaux avec l'Agence de l'eau, son périmètre recouvre l'ensemble du bassin versant de la Dore, ce fonctionnement éviterait la concurrence entre EPCI, etc. L'objet 'grand cycle de l'eau' complète les lacunes législatives : la compétence GEMAPI se limite aux travaux d'aménagement, le Parc apporte également l'animation et la coordination hors GEMAPI.
 3. Le SCoT posait la question de la bonne structure pour assurer son animation. Le territoire était composé de 11 EPCI en 2014, ce qui aurait demandé une coordination difficile à mettre en œuvre. Le Pays ne pouvait être porteur de la compétence puisqu'il n'était pas un établissement public. Le Parc semblait donc être le bon interlocuteur pour mutualiser les expériences, pour la cohérence d'actions, etc. Le périmètre de l'objet SCoT correspond au cœur du Parc, avec certaines communes des EPCI concernés hors périmètre classé : elles sont intégrées au périmètre d'étude lors de la révision de charte.
- o **Vosges du Nord** : Le service de conservation des musées est rendu pour des communes et EPCI du Parc. Cette activité est annexe à côté de la mise en œuvre de la charte, mais elle recèle un véritable potentiel qui mériterait d'être approfondi. Elle concerne la gestion matérielle et financière des musées. Le transfert de service prend fin au 31/12/2023.
 - o **Corse** : Le Parc est gestionnaire des sentiers de randonnée (dont le célèbre GR20) ainsi que des gîtes étapes qui les parcourent. Ce fonctionnement est atypique parmi les Parcs : il ne s'agit ni d'une compétence transférée ni d'un service rendu pour les collectivités, mais d'un objet en gestion directe par le syndicat mixte. Il contribue à l'auto-financement du syndicat mixte à hauteur de 12,5% du budget de fonctionnement.

”

② Quelle organisation lorsque tous les membres du syndicat à la carte mettent en œuvre la charte ?

État des lieux

Parmi les 16 syndicats à la carte, tous les adhérents des objets à la carte contribuent également à la mise en œuvre de la charte dans 11 PNR (69%). Les adhérents des objets à la carte représentent de 3% à 98% des adhérents des syndicats mixtes. La part d'adhérents des objets à la carte est élevée lorsque la compétence ou le service est rendu pour le compte des communes, faible lorsqu'elle est rendue pour le compte des EPCI.



Dans ces syndicats mixtes, une même réunion du Comité syndical est en général organisée pour l'ensemble des objets. Des temps spécifiques à chaque objet sont différenciés au cours de la réunion, de sorte que seuls les membres adhérant aux objets à la carte délibèrent à leur sujet. Selon l'objet à la carte, un mode de gouvernance spécifique peut aussi être établi (ex : SPANC) :

- o **Doubs Horloger** : L'animation de SCoT est assurée par le Parc pour ses 3 principales communautés de communes. Les délibérations pour cet objet à la carte sont gardées pour la fin des réunions du Comité syndical. En général, les délégués restent jusqu'à la fin de la séance, même s'ils ne délibèrent pas sur cet objet précis : les décisions prises sur le SCoT auront une répercussion sur l'aménagement des communes concernées, les SCoT voisins sont généralement assez proches, etc. Ce fonctionnement est convenable, il favorise le lien entre thématiques et est propice aux débats entre élus. Un comité de pilotage permet une gouvernance étendue aux communes urbaines périphériques, aux représentants des villages, etc.
- o **Gâtinais français** : La compétence SPANC n'est pas détenue par une seule entité, sa gestion peut être reprise par une société tierce, les communes ou l'intercommunalité, cela à destination des particuliers, mais les communes ont par défaut certaines obligations. Dans le Gâtinais français, le SPANC est un objet à la carte du syndicat mixte. La gouvernance de la compétence relève d'une organisation différente que pour la mise en œuvre de la charte. Certaines décisions peuvent être soumises au Comité syndical, mais sa mise en œuvre relève d'un groupe de travail. Les moyens financiers ne dépendent pas de la cotisation des communes, mais sont issus des redevances des particuliers.

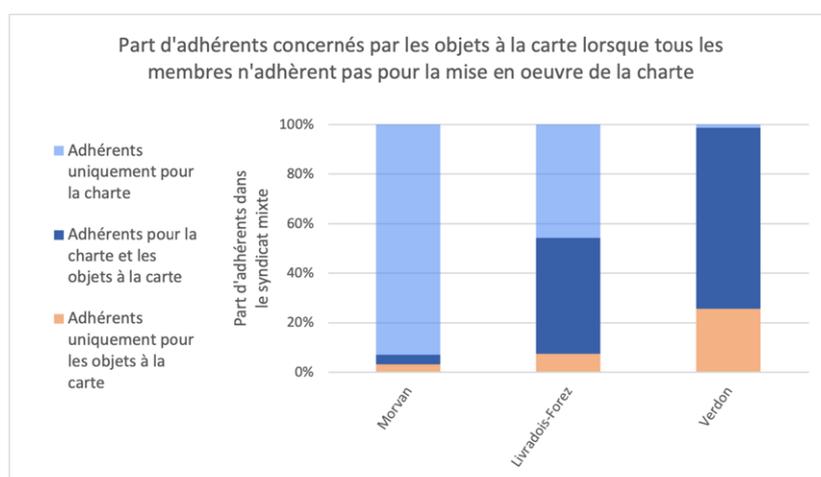
La représentation des adhérents dépend des syndicats mixtes. Les modalités de représentation pour les objets à la carte sont souvent identiques à celles de l'objet 'charte', seul le calcul du quorum diffère. Le financement des objets à la carte vaut la constitution d'un budget annexe. Des modalités de financement spécifiques sont définies à part des cotisations statutaires pour l'objet 'charte'.

- o **Vosges du Nord** : La « conservation des musées » est un service rendu pour les communes et intercommunalités. Les collectivités concernées par l'objet à la carte adhèrent également au syndicat mixte pour la mise en œuvre de la charte, en tant que collectivités du périmètre classé ou en tant que villes-portes. Les modalités de représentation sont identiques à celles pour l'objet charte. Un budget annexe est défini pour l'objet. La cotisation statutaire s'évalue par addition de 3 parts : 1) un forfait de 12 000€ par an par musée ; 2) une cotisation de 0,20€ par entrée et 3) la différence entre frais de fonctionnement de l'objet et les deux premières parts sont réparties au prorata de la population des villes d'implantation des musées.
- o **Alpilles** : Les compétences DFCL et RTI ne font pas l'objet d'un transfert de compétence au sens juridique, bien que le Parc assure chaque étape des missions : animation, élaboration du programme d'actions, aménagements des pistes et citernes, suivi des travaux, gestion des finances, etc. Les délibérations sont prises dans les instances de la formation dédiée au Parc. L'organisation des missions est donc proche d'un fonctionnement à la carte. Les parties prenantes de la formation à la carte sont les collectivités en compétence sur le territoire classé Parc, c'est-à-dire 11 des 14 communes classées et la Métropole Aix-Marseille Provence en représentation-substitution pour les 3 communes classées qui lui ont transféré les compétences. La participation financière pour ces objets est calculée en fonction des programmes d'actions et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre.
- o **Haut-Jura** : Les statuts différencient plusieurs formations propres à chacun des objets du syndicat mixte : la mise en œuvre de la charte, les 2 Grands cycles de l'eau et l'élaboration du SCoT. Les modalités de représentation des EPCI dépendent de la formation : le nombre de délégués dépend de la population de l'EPCI concernée soit par le périmètre classé Parc pour l'objet charte, soit par les bassins versants, soit par le périmètre du SCoT. En formation plénière, un même délégué peut représenter plusieurs formations, chaque délégué disposant d'1 voix délibérative par formation représentée.

③ Quelle organisation lorsque certains membres du syndicat à la carte ne mettent pas en œuvre la charte ?

État des lieux

Parmi les 16 syndicats à la carte, certains adhérents participent uniquement à la mise en œuvre des objets à la carte et ne contribuent pas à l'objet 'charte' dans 3 PNR (19%). Ces membres non concernés par la charte représentent de 3 à 26% des adhérents au syndicat mixte.



Dans ces syndicats mixtes, plusieurs formations sont constituées selon les objets et peuvent donner lieu à des réunions distinctes du Comité syndical. La formation plénière doit rassembler l'ensemble des adhérents du syndicat mixte, tout objet confondu, pour délibérer sur les compétences obligatoires du Comité syndical (vote des comptes administratifs, élection du Président, etc.).

Les modalités de représentation et de cotisation de ces membres tiennent compte des spécificités des objets à la carte :

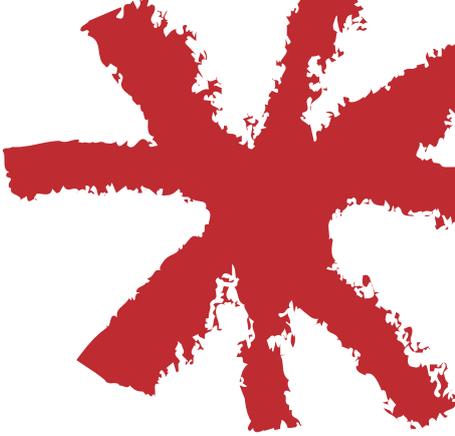
- **Morvan** : Ces adhérents représentent 3,25% des adhérents du syndicat mixte : il s'agit de 5 EPCI (mobilisés pour les 2 objets 'grand cycle de l'eau'). Une formation dédiée à chaque objet est prévue. Les représentants des formations à la carte sont déterminés selon les mêmes règles de calcul : les EPCI désignent chacun au minimum 1 délégué à 1 voix délibérative, auquel s'ajoute 1 délégué à 1 voix délibérative par tranche de 10 000 habitants concernés par le bassin versant. La participation financière de ces adhérents est calculée en fonction des programmes d'actions et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Il n'y a pas de délégué pour les collectivités hors objet 'charte' au Bureau syndical.
- **Livradois-Forez** : Ces adhérents représentent 7,39% des adhérents du syndicat mixte : il s'agit de 14 communes (pour l'objet SAGE) et 1 EPCI (pour l'objet 'grand cycle de l'eau').
 1. Dans la formation SAGE, les communes adhérant pour les objets 'charte' et 'SAGE' désignent 20 délégués à 1 voix délibérative et les communes adhérant uniquement pour l'objet SAGE désignent 3 délégués à 1 voix délibérative. La cotisation de ces communes est identique à celles des communes classées.
 2. Dans la formation 'grand cycle de l'eau,' chaque EPCI désigne 2 délégués dont le nombre de voix est réparti au prorata de la population entre EPCI. Le budget pour cet objet intègre une contribution financière évaluée en fonction de la population, de la surface de l'EPCI sur le bassin versant et du linéaire de cours d'eau, à laquelle s'ajoute le reste des charges des travaux après déduction des financements extérieurs.
 3. Dans la formation SCoT, les 3 EPCI désignent 24 délégués dont les nombres de sièges et de voix sont répartis au prorata de la population entre EPCI. Le budget autonome pour l'objet SCoT intègre une cotisation statutaire évaluée au prorata de la population sur la base de 0,70€ par habitant.

Le Bureau syndical est constitué de 21 membres, dont 19 participent à la mise en œuvre de la charte. Les Présidents des formations 'SCoT' et 'grand cycle de l'eau' sont Vice-Présidents de droit. Le Président est a priori issu d'une collectivité adhérant pour la charte.

- o **Verdon** : Ces adhérents représentent 25,64% des adhérents du syndicat mixte : il s'agit de 4 EPCI (pour les objets 'grand cycle de l'eau' et 'GEMAPI'), du Département des Bouches-du-Rhône et de 15 communes (pour l'objet 'grand cycle de l'eau').
 1. Dans la formation 'grand cycle de l'eau', les délégués de la Région et des Départements ont moins de voix que pour l'objet 'charte'. Les modalités de représentation des EPCI et communes sont identiques à l'objet 'charte'. La contribution des EPCI est forfaitaire et dépend de la population. La contribution des communes est évaluée au prorata de la population.
 2. Dans la formation 'GEMAPI', la contribution financière des EPCI dépend de la population et de la surface concernée par le périmètre d'intervention. Les EPCI désignent 2 délégués si leur contribution statutaire pour l'objet à la carte dépasse 12% du budget, ou 1 délégué en deçà du seuil. Chaque délégué bénéficie d'1 voix délibérative par tranche de 4% du budget cotisé par l'EPCI.

Le Bureau syndical est constitué de 22 membres, dont au maximum 3 membres (communes, villes-portes et/ou EPCI) sont présents exclusivement pour les objets à la carte. Au moins 1 de ces membres est Vice-Président. Le Président du Parc est issu d'une collectivité adhérent pour la charte.





Question 2

COMMENT S'ORGANISE LA REPRÉSENTATION DES MEMBRES DÉLIBÉRANTS POUR L'OBJET "CHARTRE" ?

Le Comité syndical administre par ses délibérations le syndicat mixte. Pour cela, il dispose d'une compétence générale pour gérer l'ensemble des activités du syndicat et prendre notamment toutes les décisions se rapportant au vote du budget, à l'approbation du compte administratif, aux modifications des conditions initiales de composition et de fonctionnement du syndicat mixte, à sa dissolution, aux délégations de gestion d'un service public, à l'inscription des dépenses obligatoires, etc⁵.

Le Bureau syndical a des compétences limitées à celles que lui délègue le Comité, et qui sont généralement relatives à la gestion des affaires courantes. Dans tous les cas, le Comité ne peut pas déléguer certaines attributions qui restent de sa seule compétence : vote du budget, approbation du compte administratif, décisions relatives aux statuts, aux délégations d'un service public, à l'inscription des dépenses obligatoires...) conformément à l'article L.5211-10 du CGCT.

Le mode de répartition des sièges entre collectivités est un choix important car il contribue à la légitimité et à la crédibilité du Parc naturel régional. Les délégués assurent le portage politique des décisions prises par le syndicat mixte. Ils sont représentatifs des équilibres entre collectivités ainsi que des équilibres géographiques et territoriaux. C'est donc un sujet sensible.

5 FAURE E. : Parcs naturels régionaux : améliorer les règles de fonctionnement des syndicats mixtes. Cahiers d'enquêtes et d'analyse n°19. Mairie conseils. Juillet 2006.



RÉPARTITION DES VOIX DÉLIBÉRATIVES

Contexte

Les dispositions statutaires fixent le nombre de représentants (ou délégués) pour chacun des membres adhérents du syndicat mixte. Chaque collectivité désigne alors ses représentants au Comité syndical parmi les membres de son assemblée. Les statuts définissent également le nombre de voix attribué à chacun de ces représentants. Très généralement, ce nombre de voix diffère d'un collègue à un autre. Or cette répartition des voix est primordiale : elle renseigne sur les ensembles de collectivités qui disposent des majorités en réunion. Cette répartition des voix est donc le reflet des équilibres de représentation constitués pour la délibération.

Rappel des textes

Dans un syndicat mixte ouvert, la composition du Comité syndical et du Bureau syndical est fixée librement par les statuts. Des renouvellements partiels sont obligatoires dès lors que le mandat électif des délégués cesse.

Toute modification de la répartition des votes au comité syndical nécessitera une modification des statuts.

Guide des syndicats mixtes

- Répartir chaque délégué dans différents collèges.
- Accorder aux collèges des communes et des EPCI réunis (bloc local), un nombre cumulé de voix leur donnant au moins la majorité relative. *Dans les Parcs naturels régionaux, la répartition des pouvoirs n'est pas l'exacte reproduction des participations financières. Une place privilégiée est généralement accordée aux communes afin d'y ancrer la réalité et l'identité du Parc. Il est conseillé en conséquence de moduler la répartition des voix par des critères liés au niveau d'engagement de chacun des membres dans la mise en œuvre de la Charte.*
- Fixer une composition du Bureau égale au plus au tiers de celle du Comité syndical. Les représentations majoritaires au sein du Bureau, vont, dans la majorité des cas, aux communes.

① Sous quelle forme sont exprimés les équilibres délibératifs entre membres ?

État des lieux

Les règles de représentation confèrent un certain poids aux membres dans les délibérations du Comité syndical (ou poids délibératif). Ces règles sont énoncées selon des registres variés :

- Les équilibres délibératifs sont chiffrés de différentes manières d'un syndicat mixte à l'autre :
 - Ce sont des équilibres formalisés sous forme de pourcentages : c'est le poids délibératif accordé à chaque collègue qui prime dans les règles de représentation. L'adhésion de nouveaux membres (extension du périmètre classé, affiliation de communes associées ou villes-portes, etc.) ou le retrait de membres ne modifie pas ces équilibres (sauf en cas de révision statutaire) : le nombre de délégués et de voix accordés s'adaptent en conséquence.
 - Ils découlent du détail exhaustif des sièges et des voix distribués aux collectivités : les équilibres de représentation peuvent sensiblement varier selon l'adhésion ou le retrait de membres.
 - Ou ils sont une combinaison des deux : les équilibres formalisés sous forme de pourcentages correspondent parfois à des seuils minimum/maximum de poids délibératifs. Ils permettent une certaine flexibilité lors de l'ajout ou le retrait de membres (les règles de représentation déjà énoncées s'appliquent), tout en garantissant les majorités aux collègues souhaités (malgré les évolutions).
- Les équilibres délibératifs sont fondés sur des regroupements différents de collectivités et de collèges d'un syndicat mixte à l'autre :
 - Ces équilibres peuvent détailler le poids délibératif des Régions, des Départements, des EPCI, des communes classées et éventuellement des villes-portes, des communes associées ou des établissements publics membres des syndicats mixtes ouverts élargis.
 - Ces équilibres considèrent parfois le poids délibératif de trois blocs que sont les Régions, les Départements et le Bloc local (regroupement de tous les autres adhérents).
 - Enfin, les équilibres mettent parfois en regard le poids délibératif d'un Bloc général (regroupement des Régions et des Départements) et du Bloc local.

Les équilibres délibératifs peuvent donc se comprendre selon des logiques variées et propres aux modes de gouvernance des syndicats mixtes. Un détail spécifique à chacun de ces registres est proposé dans la suite de l'état des lieux.

② Quels sont les équilibres délibératifs entre membres ?

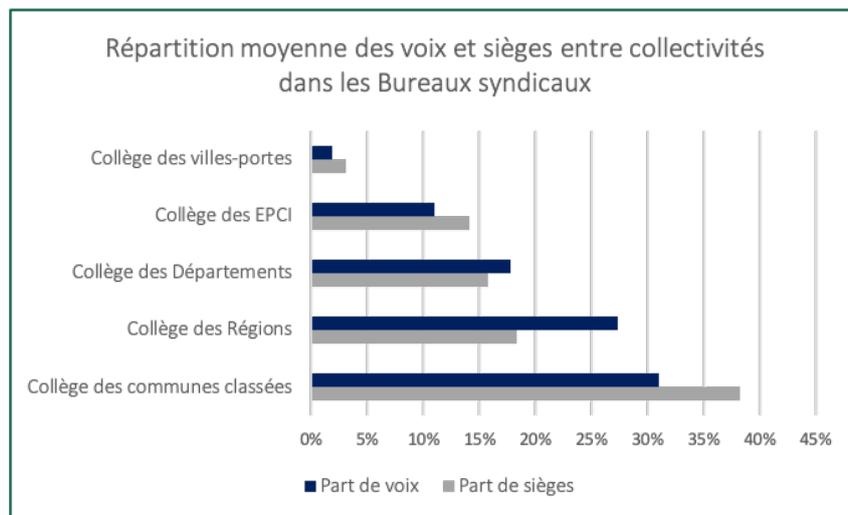
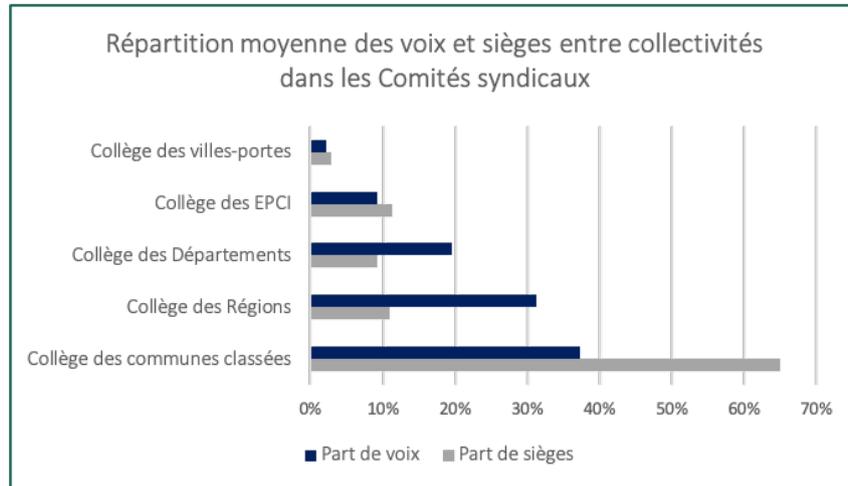
Méthodologie

Les données suivantes présentent les équilibres de voix entre collectivités pour les 58 PNR. Ces résultats ont été obtenus grâce à :

- Le détail exhaustif de la répartition des voix et des sièges entre adhérents indiqué dans les statuts rassemblés en avril 2023 : il s'agit des statuts en vigueur à l'instant de la photographie, ou les statuts les plus récents auxquels il a été possible d'accéder grâce aux partages des référents des syndicats mixtes ou par la documentation en ligne.
- En cas d'absence de détail exhaustif dans les statuts : l'information exposée dans les règlements intérieurs, ou une extrapolation des règles de représentation réalisée à partir de la liste des communes des décrets de classement régulièrement mise à jour par la FPNRF, ou une extrapolation des règles de représentation fondée sur le nombre de membres adhérents indiqué dans les statuts.
- Les données ont pu faire l'objet d'une vérification et d'une correction par les référents des syndicats mixtes dans un second temps.
- Compte tenu de l'évolution des statuts et du périmètre des Parcs, ces résultats sont à considérer comme une photographie *globale* des configurations de syndicats mixtes *en milieu d'année 2023*.

1. Équilibres délibératifs : résultats globaux

État des lieux



Dans un premier temps, les données moyennes pour les 58 PNR renseignent que :

1. Le collège des communes classées dispose de la majorité relative des voix en Comité syndical et en Bureau syndical.
2. La répartition des voix et la répartition des sièges n'est globalement pas corrélée : les Régions et les Départements bénéficient en général du vote plural (plusieurs voix accordées par délégué), le bloc local bénéficie en général du vote unique.
3. Les équilibres moyens pour chaque collège sont proches entre Comité syndical et Bureau syndical.

Ces résultats moyens ne rendent pas compte de la diversité des configurations propres à chaque syndicat mixte. Un traitement de ces mêmes données est proposé par la suite pour rendre compte des équilibres propres à chaque syndicat mixte et des modes de regroupements des collèges.

2. Équilibres délibératifs : les pourcentages fixés par les statuts

État des lieux

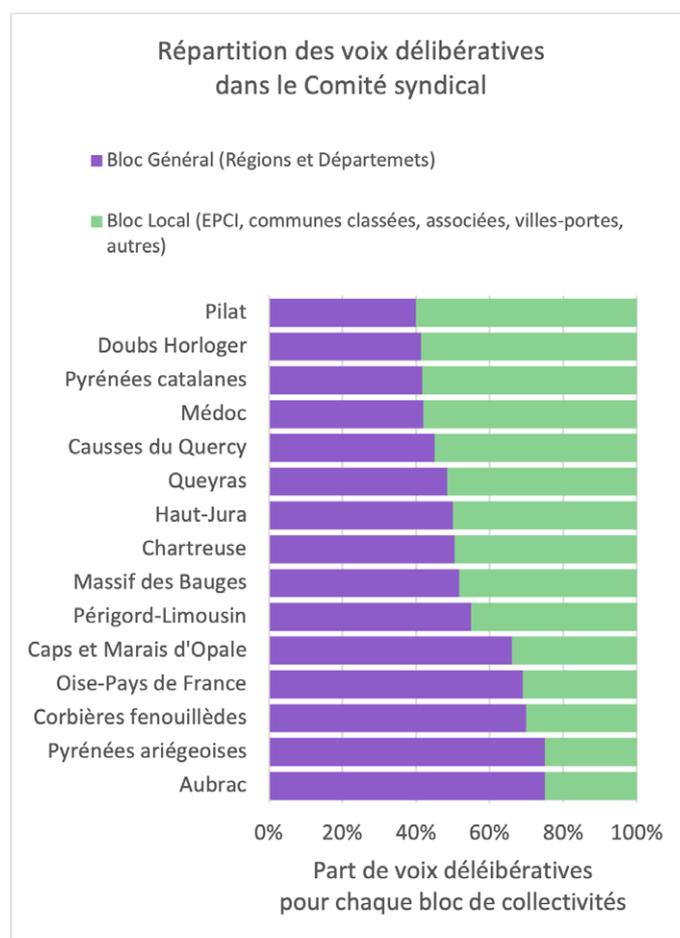
Pour 15 PNR (26%), la répartition des voix est mentionnée par des équilibres sous forme de pourcentages dans les statuts. Ces statuts donnent pour la plupart le poids délibératif exact d'un ou plusieurs collèges. Les autres statuts renseignent des seuils minimum/maximum de poids délibératifs qu'un ou plusieurs des collèges doivent détenir.

Ces équilibres sont donnés dans le tableau suivant pour le Comité syndical. Une répartition identique ou proche est remarquée pour le Bureau syndical de ces syndicats mixtes, à l'exception du Périgord-Limousin et du Queyras qui énoncent des équilibres différents entre Comité et Bureau.

	Équilibres formalisés sous forme de pourcentages
Pilat	Collège de la Région = 33% des voix + 1 voix
Doubs Horloger	Bloc Local > 50% des voix
Pyrénées catalanes	Bloc Local > 55% des voix
Médoc	Bloc Local = 53,5% des voix
Causses du Quercy	Collèges de la Région et du Département = 45% des voix Collège de la Région = 22,5% des voix Collège du Département = 22,5% des voix
Queyras	Collèges de la Région et du Département < 49% des voix
Haut-Jura	Collèges des Régions et des Départements = 50% des voix Collège des Régions = 33% des voix Collège des Départements = 17% des voix
Chartreuse	Collège de la Région > 33% des voix + 1 voix
Massif des Bauges	Collège de la Région et du Département > 50% des voix
Périgord-Limousin	Collège de la Région = 45% des voix Collège du Département = 10% des voix Bloc Local = 45% des voix
Caps et Marais d'Opale	Collège de la Région = Collège du Département = Bloc local = 33% des voix

Oise – Pays de France	Collège des Régions = 48% des voix Collège des Départements = 21% des voix Collège des communes : 31% des voix
Corbières Fenouillèdes	Collège de la Région = Collège du Département = 35% des voix Collège des EPCI = 10% des voix Collège des communes = 20% des voix
Pyrénées ariégeoises	Collège de la Région = 50% des voix Collège du Département = 25% des voix Bloc Local = 25% des voix
Aubrac	Collège des Régions = 45% des voix Collège des Départements = 30% des voix Bloc Local = 25% des voix

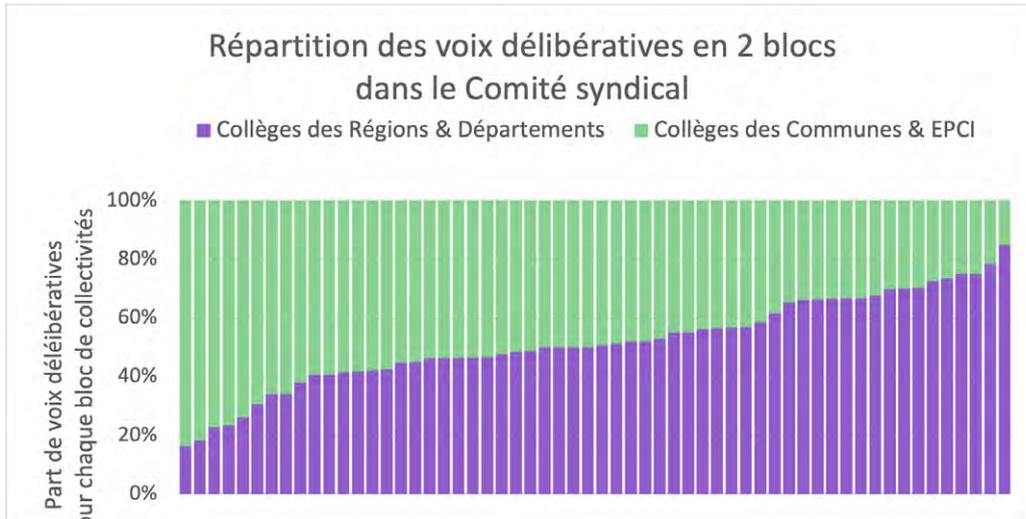
Les équilibres ainsi énoncés dans les statuts conduisent aux équilibres suivants à l’instant de la photographie. On remarque autant de syndicats mixtes qui accordent la majorité des voix au Bloc local que ceux qui l’accordent au Bloc général. Un syndicat mixte accorde 50% des voix à chaque bloc.



Pour les 43 autres PNR (74%), la répartition des voix est donnée par le détail exhaustif des sièges et des voix entre délégués des instances.

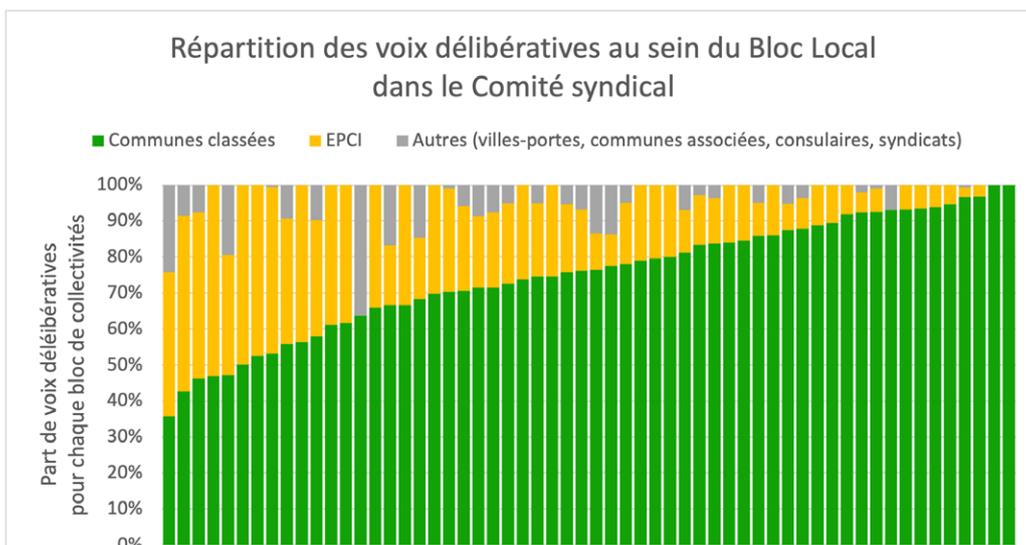
3. Équilibres délibératifs : détail par syndicat mixte

État des lieux



Les constats qu’il nous est donné de faire :

- Le bloc des Régions et des Départements dispose de 16,4% à 85% des voix délibératives du Comité syndical.
- Les 2 blocs sont à égalité des voix dans 4 syndicats mixtes (Alpilles, Haut-Jura, Haut-Languedoc, Sainte-Baume).
- Parmi les autres syndicats mixtes, la moitié accorde la majorité absolue au bloc des Régions et des Départements, l’autre moitié accorde la majorité absolue au bloc local.



Les constats qu'il nous est donné de faire :

- Parmi les collectivités du bloc local (EPCI, communes classées, associées, villes-portes, voire chambres consulaires et autres établissements publics), les communes classées disposent de la majorité absolue des voix dans 90% des syndicats mixtes.
- Le collège des EPCI dispose de la majorité relative des voix délibératives du bloc local dans 5 syndicats mixtes (Scarpe-Escout, Pilat, Avesnois, Doubs Horloger, Volcans d'Auvergne).

Ce sont les résultats les plus saillants. Les Annexes n°9 détaillent les équilibres délibératifs :

- Pour le Comité syndical et pour le Bureau syndical
- Selon plusieurs modes de regroupement des collectivités

Témoignages



- **Alpilles** : Les équilibres ont été construits tels que le bloc local et le bloc général (ou bloc territorial) disposent chacun de 50% des voix.
- **Baronnies provençales** : Les statuts ont été construits pour que le bloc local dispose d'au moins 51% des voix et le bloc général de 40% des voix. Avec l'adhésion des communes associées au syndicat mixte, le poids du bloc local dans la représentation a eu tendance à se renforcer. Ce résultat n'a pas été remis en question, même si les Régions et les Départements portent une attention légitime à l'inversion de la majorité. La réflexion est aujourd'hui axée sur les équilibres 50/50.
- **Brenne** : Le syndicat mixte pratique le vote unique en Comité syndical : tous les élus, quel que soit la collectivité représentée, disposent d'une seule voix. Lors de la révision statutaire de 2019, la représentation des Régions et des Départements a été questionnée par l'équipe (puisque le renforcement de leur représentation était aussi questionné dans d'autres Parcs), mais le fonctionnement pratiqué a été maintenu en l'état.
- **Marais poitevin** : Les 2 Régions et les 3 Départements ont toujours été très impliqués dans le Parc (lors de la création du syndicat mixte, encore plus lors de la récupération du label). Les équilibres en faveur du bloc général (environ 85% des voix) sont ainsi constitués depuis 2014.
- **Pyrénées ariégeoises** : La révision statutaire de 2019 a valu d'instaurer le principe de proportionnalité (« qui paye décide ») avec 50% des voix pour la Région et 25% pour le Département.



4. Équilibres délibératifs selon certaines caractéristiques des Parcs

Les Annexes n°10 indiquent les équilibres délibératifs pour les Comités et Bureaux syndicaux selon :

- Les grandes périodes institutionnelles depuis la création des PNR
- Des classes de syndicats mixtes rangés par nombre de membres adhérents
- Les Régions adhérentes aux syndicats mixtes
- La caractéristique inter-régionale, mono-régionale ou à CTU des syndicats mixtes

Sachant que ce sont des résultats moyens (l'analyse précédente révèle la variabilité du jeu de données : on peut questionner l'homogénéisation opérée par des valeurs moyennes) pour des groupes de syndicats mixtes de taille variable (certains groupes de petite taille et d'autres de grande taille : on peut questionner la représentativité de ces groupes), il serait incorrect de tirer des conclusions à partir de ces données chiffrées.

③ Les équilibres délibératifs sont-ils identiques entre Comités et Bureaux syndicaux ?

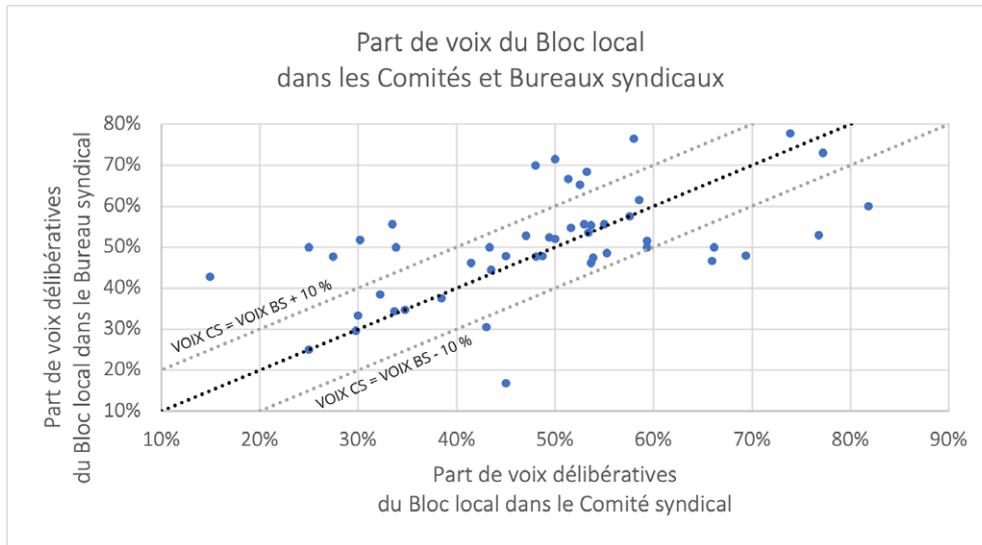
État des lieux

Dans 9 PNR (16%), les statuts ne fixent pas le nombre exact de sièges détenus par chacun des collèges : la composition du Bureau est en partie laissée à la discrétion du Comité syndical au moment de l'élection du Bureau. De fait, la comparaison des équilibres entre Comités et Bureaux n'est pas possible avec les simples informations statutaires.

Dans les 49 autres PNR, tous les sièges sont assignés et toutes les voix réparties entre les collèges du Bloc général (Régions et Départements) et les collèges du Bloc local (EPCI, communes ou autres membres). La comparaison des équilibres pour le Bloc général et le Bloc local révèle :

- Pour 30 PNR (51%), la répartition des voix entre Comités et Bureaux syndicaux est semblable à 10% des voix.
- Pour 12 PNR (21%), le Bloc local dispose de 10 à 30% des voix en plus dans le Bureau syndical que dans le Comité syndical.

- Pour 7 PNR (12%), le Bloc local dispose de 10 à 30% des voix en moins dans le Bureau syndical que dans le Comité syndical.



Note : L'information pour le Bloc Général (Régions et Départements) correspond à la différence (soit 100% moins le % du Bloc Local).

Constats

Si des écarts importants se lisent dans les équilibres délibératifs entre Comités et Bureaux syndicaux, ils ne sont jamais fixés tels quels sous forme de pourcentage dans les statuts : c'est en général une conséquence indirecte du nombre de délégués et de voix attribués aux collègues dans le Bureau.

Ne pas fixer tous les sièges dans le Bureau syndical permet au Président de garder une flexibilité sur la composition de l'instance. Certaines règles statutaires assurent tout de même la représentativité du Comité dans le Bureau syndical (collège dont un membre reçoit forcément la présidence ou la première vice-présidence, collègues représentés par les vice-présidents, etc.). Lorsque tous les sièges ne sont pas fixés, les membres du Bureau bénéficient du vote unique.

Typologie

Annexe n°7 : Typologie des Parcs selon les équilibres de représentation entre Comités et Bureaux syndicaux.



COMPOSITION DES INSTANCES

Rappel des textes

Les statuts fixent librement la composition du Comité syndical et du Bureau

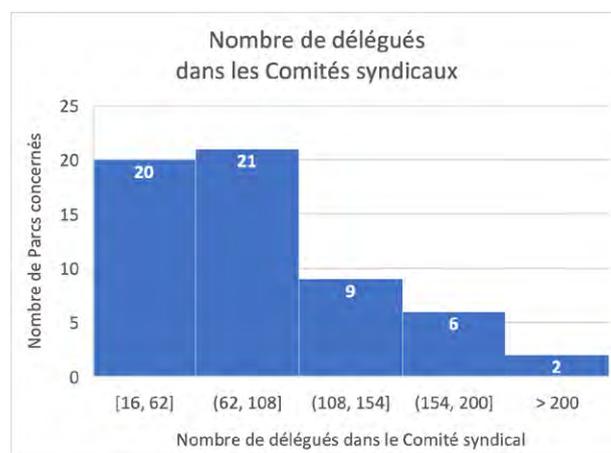
Guide des syndicats mixtes de parcs

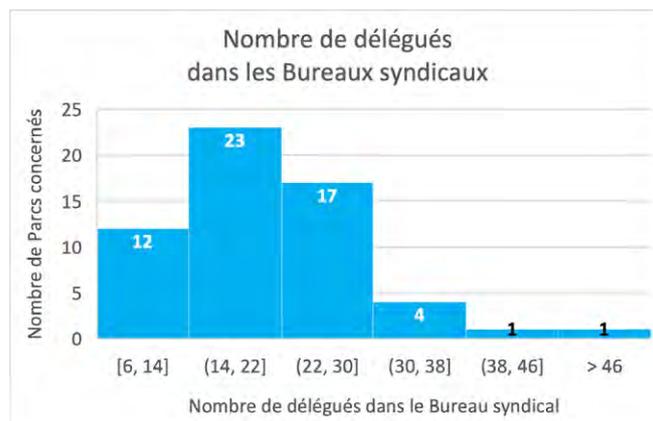
Chaque collectivité membre doit désigner ses représentants au Comité syndical parmi les membres de son assemblée. Le nombre de représentants par collège est fixé par les dispositions statutaires, de même que le nombre de voix portées par chaque représentant. Le mode de répartition des sièges est un choix important car il contribue à la légitimité et à la crédibilité du Parc naturel régional.

Les membres du Bureau doivent être membres du Comité syndical. Les membres du Bureau sont élus au sein de chaque collège par les délégués de ces collèges. Le nombre de membres du Bureau peut être fixé librement : il est conseillé cependant de suivre les dispositions du CGCT et de limiter la composition du Bureau au tiers de celle du comité syndical.

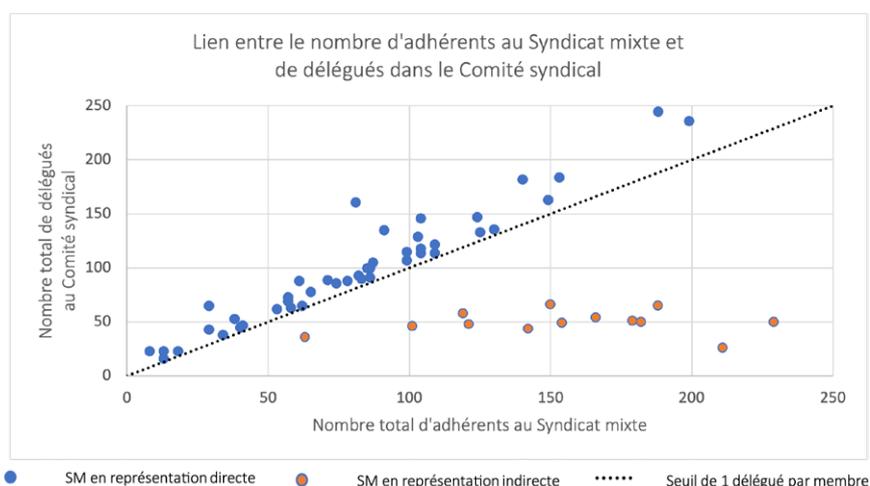
① Combien de délégués composent les Comités et les Bureaux syndicaux ?

État des lieux





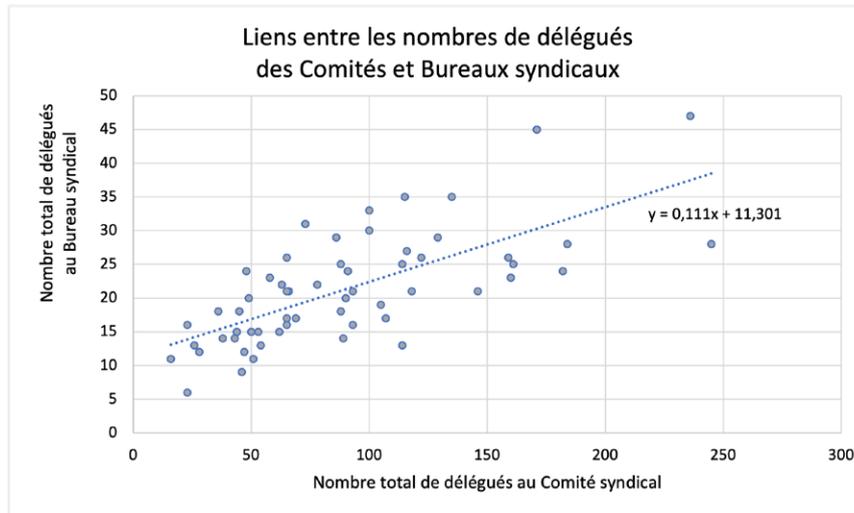
Les deux-tiers des syndicats mixtes ont moins d'une centaine de délégués dans leur Comité syndical et moins d'une trentaine de délégués dans le Bureau syndical. Les Comités syndicaux comprennent de 16 à 245 délégués, pour une valeur médiane de 82 délégués. Les Bureaux syndicaux comprennent de 6 à 47 délégués, pour une valeur médiane de 21 délégués. Il y a un rapport moyen de 1 à 4 entre le nombre de sièges en Bureau et le nombre de sièges en Comité syndical.



Le nombre de sièges dans le Comité syndical suit 2 configurations majoritaires.

- Dans 45 PNR (78%), l'ensemble des membres est représenté par au moins un délégué dans le Comité syndical, c'est-à-dire qu'il y a autant voire plus de sièges dans l'instance que de membres dans le syndicat mixte : on parle de représentation directe.
- Dans 13 PNR (22%), la représentation des communes voire des EPCI est indirecte : il y a moins de sièges dans le Comité syndical que de membres dans le syndicat mixte.

Compte tenu que les deux-tiers des syndicats mixtes ont moins d'une centaine de communes adhérentes et que la représentation indirecte concerne principalement les communes adhérentes, on en déduit que la configuration par représentation indirecte est sollicitée dans les syndicats mixtes qui ont le plus de communes adhérentes. Les Parcs qui adoptent cette configuration ont pour la plupart été créés entre 1970 et 1995, auxquels s'ajoutent les Parcs de l'Avesnois (création en 1998) et de Baie de Somme – Picardie maritime (création en 2020).



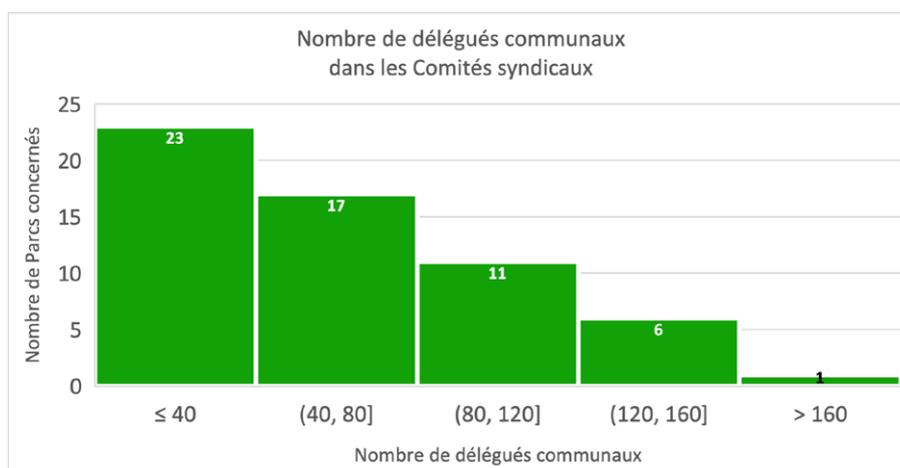
La taille des Bureaux syndicaux n'est pas directement corrélée au nombre d'adhérents des syndicats mixtes, mais la comparaison des Comités et des Bureaux syndicaux révèle une tendance globale : le Bureau comprend davantage de sièges lorsque le Comité inclus un nombre important de sièges. En moyenne, le Bureau est au moins constitué de 11 membres, auxquels s'ajoutent 1 membre par tranche de 10 délégués dans le Comité.

② Combien de délégués et sièges pour le collège des communes classées ?

Dans les syndicats mixtes, la représentation des communes classées repose sur plusieurs registres :

- Différencier le nombre de voix par délégué au sein du collège est assez peu réalisé : les délégués bénéficient en général du vote unique ;
- Adapter le nombre de sièges aux membres du collège est prééminent : plusieurs critères calibrent le nombre de délégués présents au titre des communes classées dans les instances, c'est pourquoi nous détaillons les configurations adoptées dans les Comités et les Bureaux syndicaux.

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX



Dans les Comités syndicaux, le nombre de représentants des communes classées est globalement compris entre 6 et 201 délégués, pour une valeur médiane de 55 délégués communaux. Environ la moitié des syndicats mixtes définit une représentation identique pour toute commune classée, l'autre moitié ajuste les modalités de représentation selon la population des communes classées ou établit une représentation indirecte des communes classées.

Une attention particulière est donc attachée au nombre de sièges assigné aux communes classées dans les Comités syndicaux : nous verrons que 3 configurations principales se dégagent.

1. La représentation territoriale directe : 32 PNR (55%)

État des lieux

Le nombre de représentants est proportionnel et supérieur au nombre de communes. Il s'agit de :

- 1 délégué par commune dans la quasi-totalité des cas, configuration qui apparaît pour des Parcs rassemblant de 6 à 178 communes classées ;
- 2 délégués par commune dans le Parc du Gâtinais français (rassemblant 70 communes classées) ;
- 3 délégués par commune dans le Parc de Camargue (rassemblant 3 communes classées).
- Dans une logique similaire, le Parc du Queyras fait varier le nombre de délégués selon que la commune est partiellement ou entièrement classée (rassemblant 7 communes entières et 3 communes partielles).

Constats

La représentation territoriale directe permet à l'ensemble des communes d'avoir un poids délibératif dans les instances du syndicat mixte, d'échanger régulièrement au cours de l'année sur les politiques du Parc et de renforcer la visibilité du Parc auprès de son territoire. Selon le nombre d'adhérents au syndicat mixte, cela peut signifier que le comité syndical est une grosse instance, difficile à réunir du fait du nombre de représentants et de leur dispersion géographique. Néanmoins, les élus de certains Parcs peuvent manifester un attachement particulier à leur représentation dans les instances délibératives, ce qui ne permet pas d'envisager un comité par représentation indirecte.

Témoignages

“

- **Corse** : Depuis la création du Parc, chacune des 178 communes adhérentes désigne 1 représentant au Comité syndical : chaque maire a un représentant, quel que soit la taille de sa commune. De nombreuses délégations au Bureau syndical et au Président facilitent l'administration du syndicat mixte.
- **Oise – Pays de France** : 70 communes adhèrent au Parc avec 1 représentant par commune. Afin de faciliter les discussions, une large délégation au Bureau syndical permet d'en faire une instance adaptée à la discussion.

”

2. La représentation territoriale indirecte : 13 PNR (22%)

État des lieux

Le nombre de représentants est proportionnel et inférieur au nombre de communes : seuls certains délégués de l'assemblée des communes représentent le collège communal au Comité syndical. Cette configuration apparaît pour des Parcs de 35 à 201 communes classées. Une élection des représentants est organisée par sous-groupes de communes classées, réparties par département (lorsque le Parc est interdépartemental : 6 PNR) ou par secteur géographique (secteurs à identité paysagère identifiée dans les chartes : 3 PNR). L'élection des délégués peut aussi se réaliser directement au sein de l'assemblée des communes (4 PNR).

Constats

La représentation territoriale par regroupement permet de fonctionner en Comité syndical restreint, plus facile à réunir, tout en gardant une représentativité de la diversité des communes du territoire. Elle rend néanmoins prioritaire la question du lien régulier aux élus, qui ne suivent plus les politiques du Parc au moyen du Comité syndical.

Cette configuration est principalement adoptée par le tiers de syndicats mixtes dont le nombre de communes adhérentes est le plus important. Ces syndicats mixtes sont aussi parmi les plus anciens : la majorité sont créés avant 1995.

Témoignages

“

- o **Grands Causses** : Les représentants communaux sont élus pour les secteurs à identité paysagère identifiés dans la charte. Cette élection par sous-groupe de communes permet de s'assurer la représentation de l'ensemble du territoire dans le collège communal. Le Parc reviendra sur ce fonctionnement dans les prochains statuts : le collège des communes adoptera une « représentation de la population ». La nouvelle charte n'intégrera plus cette déclinaison du territoire en secteurs à identité paysagère, notamment pour l'intégration d'une nouvelle intercommunalité et de toutes ses communes au moment du renouvellement.
- o **Vosges du Nord** : On compte 17 délégués communaux pour représenter les 111 communes classées. Cette élection des représentants se réalise au sein de l'assemblée des communes. Une attention particulière est portée à la voix des communes en Comité syndical. Le Comité syndical est un espace de discussion et de débat entre parties prenantes.
- o **Normandie-Maine** : On compte 14 délégués communaux pour représenter les 162 communes classées. Cette élection des représentants se réalise selon 4 collèges de communes correspondant aux territoires des départements. Le territoire du Parc est trop vaste pour faire participer toutes les communes en réunion. La représentation indirecte permet de favoriser la participation des maires et adjoints au Comité syndical.

”

3. La représentation de la population : 12 PNR (21%)

État des lieux

Le nombre de délégués des communes suit la population des communes : les sièges des délégués communaux sont donc plus nombreux que les communes classées dans le Parc. Soit les statuts définissent des seuils de population en deçà et au-delà desquels le nombre de délégués et/ou le nombre de voix des délégués varient (ces seuils sont compris entre 1000 et 10 000 habitants en général). Soit 1 délégué est désigné pour chaque tranche d'un certain nombre d'habitants atteinte ou entamée (ex : 1 délégué pour chaque tranche de 1000 habitants dans la commune).

Constats

Cette méthode permet de représenter un peu plus finalement les communes proportionnellement à leur population. Elle favorise du même coup les pôles urbains à côté des communes plus rurales. Ces seuils ne sont pas nécessairement repris pour établir des logiques de cotisation différentes.

Témoignages

“

- **Brenne** : On compte 2 étages de représentation : 1 délégué par commune de moins de 1000 habitants et 2 délégués au-delà de ce seuil. Les communes du territoire sont de taille relativement homogène, avec une prédominance rurale : il n'a pas été nécessaire d'établir davantage d'étages à cette représentation.
- **Doubs Horloger** : Toutes les communes sont représentées au Comité syndical, quelle que soit la contribution ou la surface concernée. On compte 3 étages de représentation : 1 délégué par commune de moins de 2000 habitants, 2 délégués par commune jusqu'à 4000 habitants et 3 délégués par commune au-delà de ce seuil, pour un total de 106 délégués représentant les 95 communes classées. Des difficultés de mobilisation des petites communes sont ressenties.
- **Périgord-Limousin** : Un délégué est désigné par tranche de 1000 habitants, dès que la tranche supérieure est atteinte. Le Comité syndical comprend 96 délégués communaux pour représenter les 75 communes classées.

”

4. La représentation selon la cotisation statutaire : 1 PNR (2%)

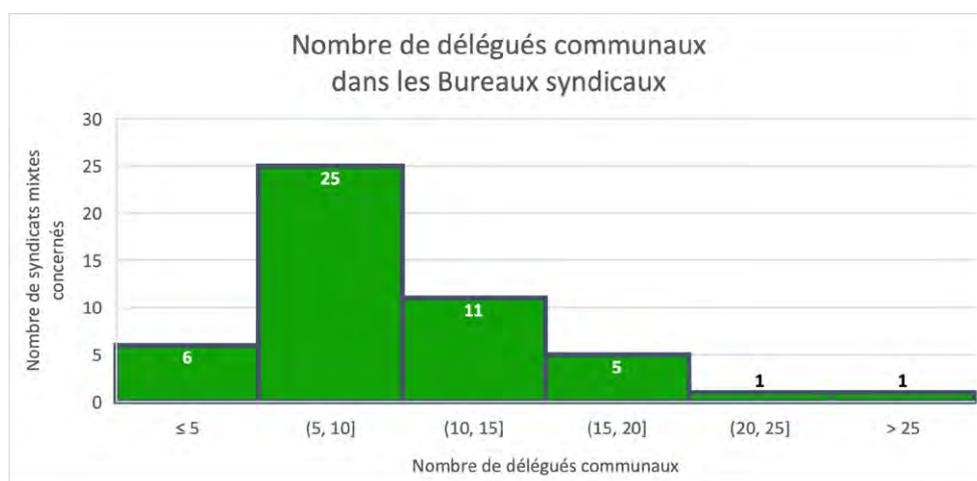
État des lieux

Le nombre de délégués suit le montant de la contribution du membre au budget statutaire. Le Parc de Brière fixe 6 niveaux de représentation allant de 1 à 7 délégués selon des cotisations réparties entre moins de 25 000€ à plus de 550 000€.

Constats

Cette règle permet d'établir un lien explicite entre représentation et contribution statutaire des adhérents du syndicat mixte, notamment en définissant une règle générale valable pour tout membre quel que soit le type de collectivité ou d'établissement public concerné.

DANS LES BUREAUX SYNDICAUX



Note : Les syndicats mixtes manquant ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux.

Dans les Bureaux syndicaux, le nombre de représentants des communes classées est globalement compris entre 3 et 30 délégués, pour une valeur médiane de 8 délégués.

Pour constituer un Bureau syndical plus restreint que le Comité, la représentation des communes classées est très majoritairement indirecte.

1. La représentation territoriale indirecte : 48 PNR (82%)

Le nombre de représentants des communes est donné en fonction de :

- Il est simplement fixé dans les statuts : 19 PNR
- En fonction du département des communes : 19 PNR
 - **Ballon des Vosges** : Les 7 délégués communaux du Bureau sont désignés de sorte que les communes des 4 départements soient représentés. Le délégué de la commune siège du syndicat mixte est membre de droit au Bureau syndical.
 - **Marais poitevin** : Les communes de chacun des 3 départements désignent 2 représentants au Bureau syndical.
- En fonction de secteurs auxquels sont rattachés les communes : 7 PNR
 - **Sainte-Baume** : Le territoire du Parc est délimité en 4 secteurs. Les communes de chacun des secteurs désignent 2 représentants au Bureau syndical.
- En fonction de la population des communes : 2 PNR (Préalpes d'Azur, Luberon)
- En fonction de la cotisation statutaire : 1 PNR (Brière)

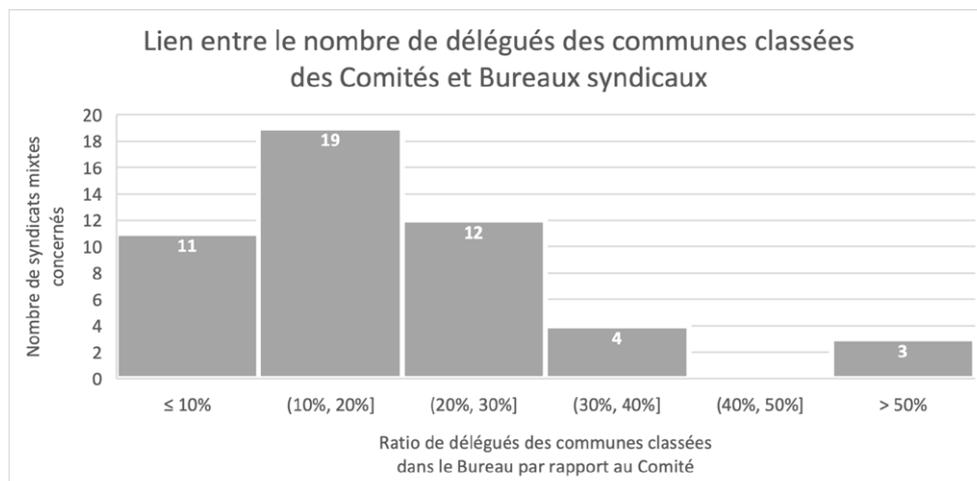
2. La représentation semi-libre : 9 PNR (16%)

Les collèges auxquels reviennent les sièges ne sont pas tous déterminés par les statuts : les délégués du Bureau syndical sont élus parmi les délégués du Comité syndical.

3. La représentation territoriale directe : 1 PNR (2%)

Dans le Parc de Camargue, la représentation des communes est directe : chacune des 3 communes classées désignent 2 représentants au Bureau syndical.

COMPARAISON ENTRE LES COMITÉS ET LES BUREAUX SYNDICAUX



Note : Les syndicats mixtes manquant ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux.

Les représentants des communes élus au Bureau syndical constituent en général moins d'un tiers des représentants des communes désignés au Comité syndical.

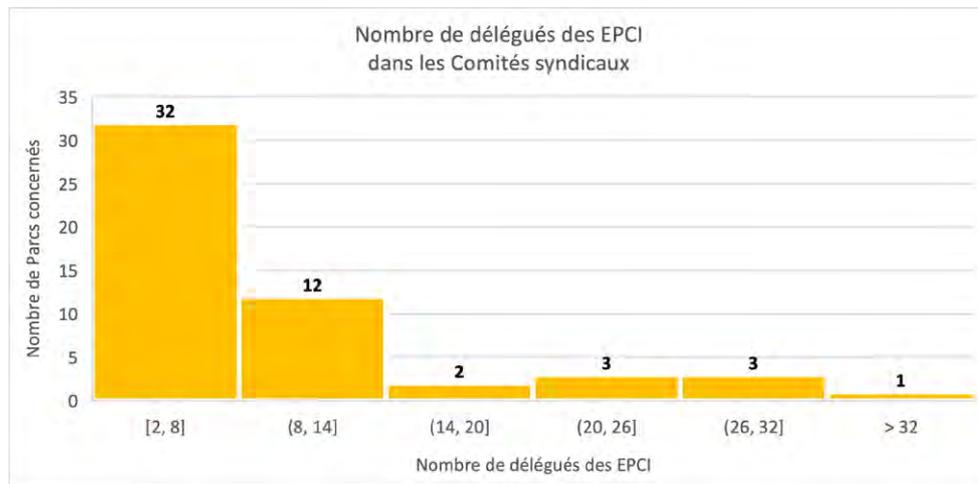
Les Bureaux dans lesquels sont élus plus d'un tiers des délégués communaux des Comités proviennent de Comités avec peu de délégués : soit parce que les adhérents du syndicat mixte sont peu nombreux (Camargue, Alpilles), soit parce qu'une représentation indirecte des communes est adoptée (Pilat, Landes de Gascogne, Vosges du Nord).

③ Combien de délégués et sièges pour le collège des EPCI ?

Dans les syndicats mixtes, la représentation des EPCI repose sur plusieurs registres :

- Adapter le nombre de sièges aux membres du collège est prééminent : plusieurs critères calibrent le nombre de délégués présents au titre des EPCI dans les instances, c'est pourquoi nous détaillons les configurations adoptées dans les Comités et les Bureaux syndicaux ;
- Différencier le nombre de voix par délégué au sein du collège est aussi sollicité : parfois seul le nombre de voix par délégué diffère dans la représentation des EPCI, parfois ce critère renforce les nuances de représentation des EPCI (avec déjà des nuances sur le nombre de sièges par EPCI).

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX



Le nombre de représentants des EPCI est globalement compris entre 2 et 66 délégués, pour une valeur médiane de 7 délégués. Environ la moitié des syndicats mixtes définit une représentation identique pour tout EPCI adhérent, l'autre moitié ajuste les modalités de représentation selon la population, la surface classée des EPCI adhérents ou est issue de configurations historiques.

Une attention particulière est donc attachée au nombre de sièges assigné aux EPCI dans les syndicats mixtes : nous verrons que 2 configurations principales se dégagent accompagnées d'une multitude de configurations particulières.

1. La représentation territoriale directe : 27 PNR (47%)

État des lieux

Le nombre de représentants est proportionnel au nombre d'EPCI, peu importe le nombre de communes classées appartenant à l'EPCI ou la population concernée par le Parc. Les EPCI sont chacun représentés par 1 délégué dans la majorité des cas, mais ce nombre peut aller jusqu'à 4 délégués par EPCI. Cette configuration apparaît pour des Parcs rassemblant de 1 à 31 EPCI.

Témoignages

“

- **Brenne** : Le projet de Parc est étroitement lié au périmètre des EPCI. Chacun des 4 EPCI adhérents, quel que soit leur surface classée Parc, désigne 1 délégué au Comité syndical.
- **Martinique** : On compte 3 EPCI adhérents dont chacun dispose de 3 délégués. Les délégués de la CTU ont 5 à 7 fois plus de voix que les délégués du Bloc local : le nombre élevé de délégués des EPCI permet d'équilibrer les voix des collègues.

”

2. La représentation de la population : 13 PNR (22%)

État des lieux

Le nombre de délégués des EPCI suit la population des communes classées : les sièges des délégués des EPCI sont donc plus nombreux que les EPCI dans le Parc. Soit les statuts définissent des seuils de population en deçà et au-delà desquels le nombre de délégués et/ou le nombre de voix des délégués varie (ces seuils sont compris entre 2 000 et 40 000 habitants). Soit 1 délégué est désigné pour chaque tranche d'un certain nombre d'habitants atteinte ou entamée (ex : 1 délégué pour chaque tranche de 5000 habitants dans l'EPCI).

Témoignages

“

- **Landes de Gascogne** : 6 EPCI adhèrent au Parc dont 1 seul est entièrement classé. Les 5 autres EPCI ne sont que très minoritairement compris dans le périmètre du Parc, avec seulement quelques communes classées. Le principal EPCI est donc représenté par 2 délégués, les autres EPCI sont représentés par 1 délégué.
- **Doubs Horloger** : Chaque EPCI désigne au moins un délégué, auquel s'ajoute 1 délégué par tranche entamée de 5000 habitants sur la partie classée de l'EPCI.
- **Baronnies provençales** : Le Parc accorde plus de sièges aux adhérents qui cotisent davantage. Ce lien est indirectement réalisé dans les statuts via le critère de la population : la cotisation des EPCI est établie au prorata du nombre d'habitants et le nombre de délégués varie selon un seuil donné de population. (cf statuts – et cartographie annexe)

”

3. La représentation sans voix délibérative : 4 PNR (7%)

État des lieux

Le syndicat mixte considère que les EPCI sont représentés :

- Par les délégués communaux (comme dans le Médoc ou auparavant dans les Alpilles) ;
- Ou dans les instances du syndicat mixte avec voix consultative (Normandie-Maine, Oise – Pays de France ou Haut-Languedoc).

Constats

Cette configuration est en voie de disparition : les Parcs de Normandie-Maine et des Alpilles reviennent sur ce mode de représentation avec leur révision statutaire.

4. La représentation non détaillée dans les statuts : 4 PNR (7%)

Le nombre de sièges des EPCI est directement donné dans les statuts, sans précision sur les EPCI qui détiennent ces sièges.

5. La représentation territoriale indirecte : 3 PNR (5%)

État des lieux

Le nombre de représentants est inférieur au nombre d'EPCI : seuls certains délégués des intercommunalités représentent le collège des EPCI au comité syndical. Les modalités électorales sont propres à chacun des Parcs.

Témoignages

“

- **Livradois-Forez** : Le Parc justifie ce résultat par son héritage historique en lien avec les reconfigurations territoriales des EPCI. Lors de leur intégration au syndicat mixte, ils étaient au nombre de 24 : ce sont des petites communautés de communes de moyenne montagne. La fusion des EPCI réduit leur nombre à 8, avec 8 sièges pour les délégués. Aujourd'hui, le Parc travaille davantage avec les EPCI présents sur les marges du territoire : ils sont 11 EPCI adhérents, mais le nombre de sièges est demeuré identique afin de ne pas bouleverser les équilibres globaux de représentation.
- **Caps et Marais d'Opale** : Le Parc organise la représentation des EPCI et des communes par un nombre fixe de sièges, distribués entre les parties prenantes au renouvellement du comité syndical. Ce sont 9 sièges qui reviennent aux 10 EPCI (ils étaient 13 EPCI lorsque les équilibres ont été définis avant la loi NOTRe). Certains EPCI ne sont que très partiellement concernés par le périmètre classé du Parc et le nombre de sièges du Bloc local n'évoluera pas dans l'optique de conserver les équilibres globaux de représentation.

”

6. La représentation selon la cotisation statutaire : 1 PNR (2%)

Le nombre de délégués des communes suit la part de la contribution de la collectivité au budget statutaire. On relève uniquement le cas du Parc de Brière qui fixe 6 niveaux de représentation allant de 1 à 7 délégués selon des cotisations allant de moins de 25 000€ à plus de 550 000€.

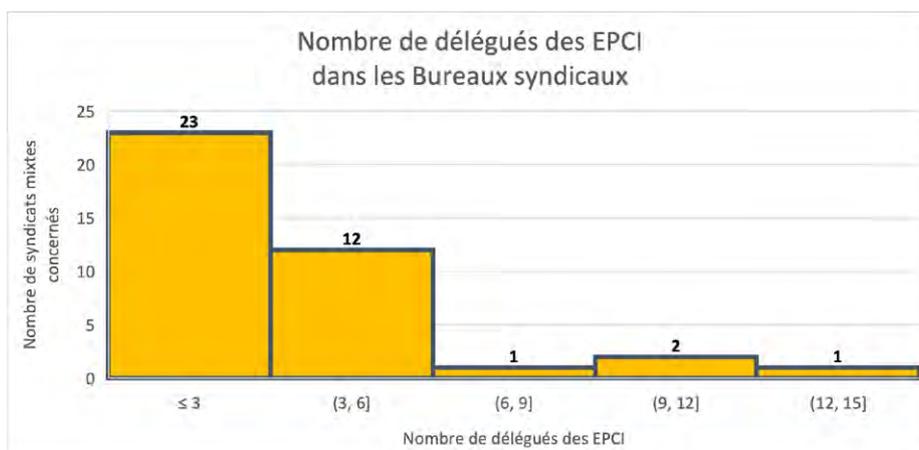
7. Autres représentations territoriales : 4 PNR (7%)

État des lieux

D'autres approches pour une représentation des EPCI selon le territoire classé sont proposées. A la différence de la représentation territoriale directe, le nombre de délégués varie d'un EPCI à l'autre :

- **Baie de Somme – Picardie Maritime** : Les EPCI entièrement classés désignent 3 délégués tandis que les EPCI partiellement classés désignent 1 délégué.
- **Vosges du Nord** : Les EPCI dont la surface classée est supérieure à 50% désignent 2 délégués contre 1 délégué en dessous de 50%.
- **Millevaches en Limousin** : 3 étages sont définis selon que l'EPCI adhérent présente moins de 5 communes classées, plus de 10 communes classées ou entre les deux seuils.
- **Pilat** : Les 52 communes sont représentées, la moitié par des élus au titre du collège des communes, l'autre moitié plus 4 élus au titre du collège des EPCI.

DANS LES BUREAUX SYNDICAUX



Note : Les syndicats mixtes manquant fixent le nombre de sièges pour le bloc local sans précision sur les EPCI, ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux et/ou ne font pas adhérer les EPCI.

Le nombre de représentants des EPCI est globalement compris entre 3 et 15 délégués, pour une valeur médiane de 3 délégués.

Pour constituer un Bureau syndical plus restreint que le Comité, la représentation des EPCI est très majoritairement indirecte.

1. La représentation territoriale indirecte : 42 PNR (72%)

Le nombre de représentants des EPCI est donné en fonction de :

- Il est simplement fixé dans les statuts : 25 PNR
- La représentation des EPCI intègre la représentation du bloc local où le détail par type de collectivités n'est pas fixé dans les statuts : 8 PNR
- Selon le département des EPCI : 6 PNR
- En fonction de la population : 2 PNR (Morvan, Périgord-Limousin)
- Selon que l'EPCI est entièrement recouvert par le territoire classé ou non : 1 PNR (Baie de Somme)

2. La représentation semi-libre : 8 PNR (12%)

Les collèges auxquels reviennent les sièges ne sont pas tous déterminés par les statuts : les délégués du Bureau syndical sont élus parmi les délégués du Comité syndical.

3. La représentation territoriale directe : 6 PNR (10%)

Le nombre de représentants des EPCI est donné en fonction de :

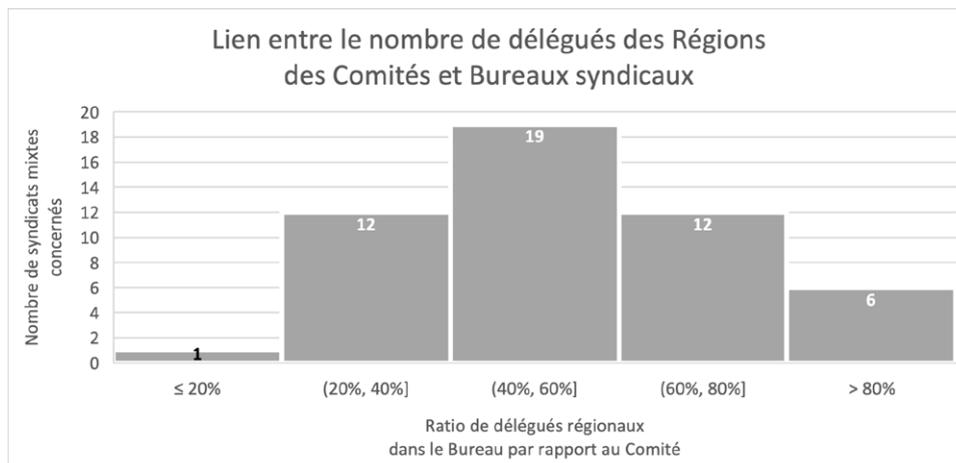
- Chaque EPCI adhérent dispose d'un délégué au Bureau syndical : 5 PNR (Chartreuse, Pyrénées ariégeoises, Narbonnaise en Méditerranée, Camargue, Doubs Horloger)
- En fonction de la cotisation statutaire : 1 PNR (Brière)

4. La représentation sans voix délibérative : 3 PNR (6%)

Les EPCI sont représentés par les délégués communaux ou disposent d'une voix consultative au Bureau syndical (Normandie-Maine, Haut-Languedoc, Oise – Pays de France).



COMPARAISON ENTRE LES COMITÉS ET LES BUREAUX SYNDICAUX

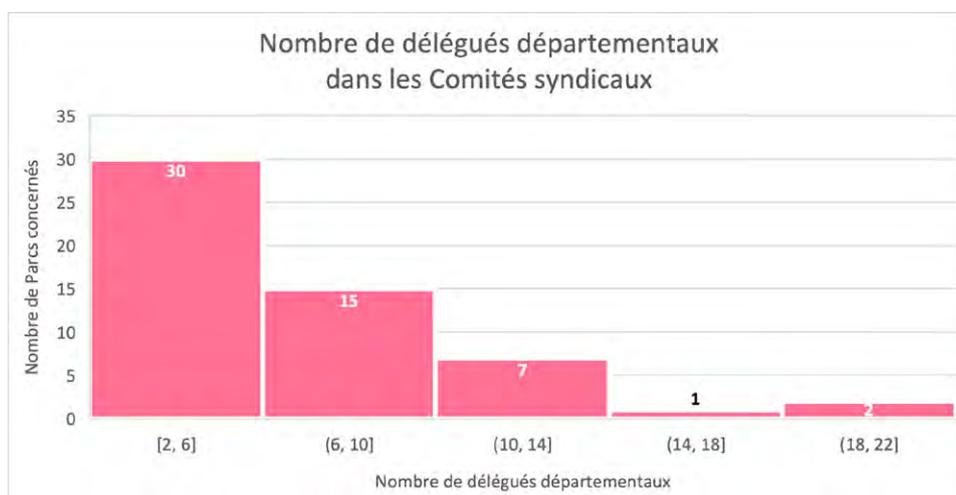


Note : Les syndicats mixtes manquant fixent le nombre de sièges pour le bloc local sans précision sur les EPCI, ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux et/ou ne font pas adhérer les EPCI.

Les représentants des EPCI élus au Bureau syndical sont le panel plus ou moins complet des représentants désignés au Comité syndical.

④ Combien de délégués et sièges pour le collège des Départements ?

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX



Dans les Comités syndicaux, le nombre de représentants des Départements est globalement compris entre 2 et 22 délégués, pour une valeur médiane de 6 délégués. Plus de la moitié des syndicats mixtes ont plusieurs Départements adhérents : le nombre total de délégués a tendance à augmenter avec le nombre de Départements adhérents au syndicat mixte.

1. Les Parcs à un Département adhérent : 23 PNR (40%)

État des lieux

Le nombre de représentants départementaux est assez variable, allant de 2 à 14 délégués pour une valeur médiane de 5 délégués. Il ne semble pas y avoir de principal facteur qui déterminerait le nombre de sièges départementaux à l'échelle nationale.

Témoignages

“

- **Doubs Horloger** : Le Comité syndical comprend 4 délégués départementaux. Le Département est régulièrement mobilisé en réunion dès la création du Parc.
- **Pyrénées catalanes** : Le Comité syndical comprend 4 délégués départementaux. Les liens politiques entre le Parc et le Département sont resserrés grâce au mandat de conseiller départemental du Président du Parc. La cohérence des actions menées par les 2 structures pourrait être améliorée en augmentant les liens techniques.

”

2. Les Parcs à plusieurs Départements adhérents : 32 PNR (55%)

État des lieux

Dans les syndicats mixtes auxquels adhèrent plusieurs Départements, la représentation des communes classées repose sur plusieurs registres :

- Adapter le nombre de sièges aux Départements adhérents est prééminent : les critères justifiant le nombre de délégués par Département sont rarement explicités, mais une corrélation avec la part de surface classée et/ou de communes classées recouvrant chaque Département est notée.
- Différencier le nombre de voix par délégué au sein du collège est peu sollicité : 3 syndicats mixtes (Corbière Fenouillèdes, Livradois-Forez, Sainte-Baume) différencient le nombre de voix par délégué départemental.

Témoignages

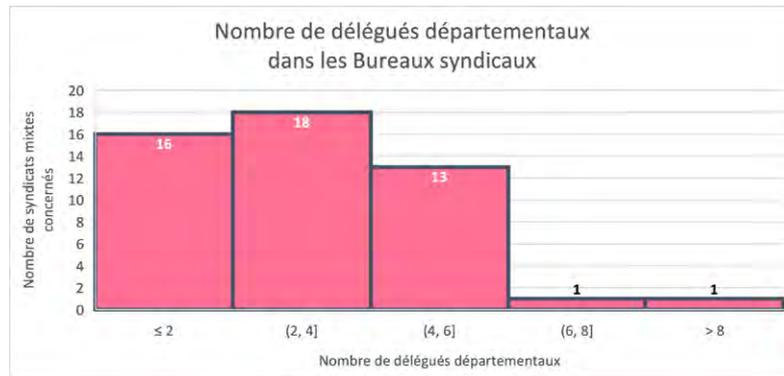
“

- **Livradois-Forez** : Le Parc est concerné par 3 Départements. Le Comité syndical comprend 13 délégués départementaux, dont 10 sont désignés par le Puy-de-Dôme, département majoritairement concerné par le périmètre classé Parc. Les 2 autres Départements désignent 2 et 1 délégués. Plus il y a de communes d'un même département, plus elles sont impliquées. Plus les communes sont nombreuses et impliquées, plus le département s'implique lui aussi.
- **Normandie-Maine** : Le Parc est concerné par 4 Départements et prévoit une modification des statuts à l'approche de la révision de la charte. Il envisage de réduire le nombre de délégués départementaux (14 délégués), sans modifier le nombre de voix du collège, pour lisser les difficultés à atteindre le quorum.
- **Oise – Pays de France** : Le Parc est concerné par 2 Départements. L'un d'eux ne verse pas de cotisation par suite d'une délibération de la Région respective : la Région prend en charge la cotisation de son Département. Pour éviter le désinvestissement du Département vis-à-vis du syndicat mixte, une cotisation symbolique est maintenue. Ce Département désigne 1 représentant au Comité syndical.

”

3. Les Parcs à Collectivité Territoriale Unique

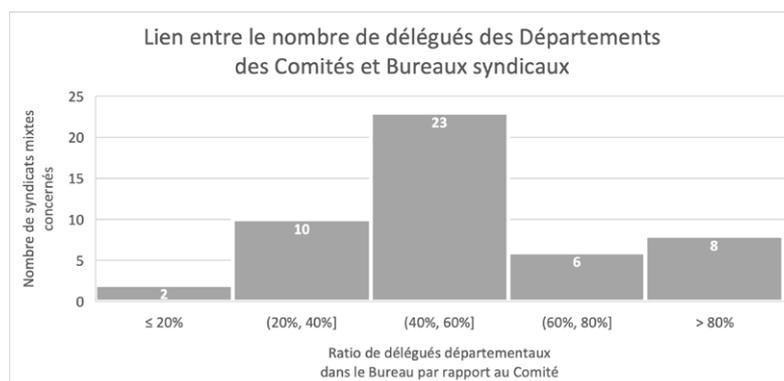
DANS LES BUREAUX SYNDICAUX



Note : Les syndicats mixtes manquant ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux et/ou admettent un unique collège pour la CTU à la place du collège départemental.

Dans les Bureaux syndicaux, le nombre de représentants des Départements est globalement compris entre 1 et 10 délégués, pour une valeur médiane de 4 délégués. Tous les Départements adhérents ont un délégué élu au Bureau syndical.

COMPARAISON ENTRE LES COMITÉS ET LES BUREAUX SYNDICAUX

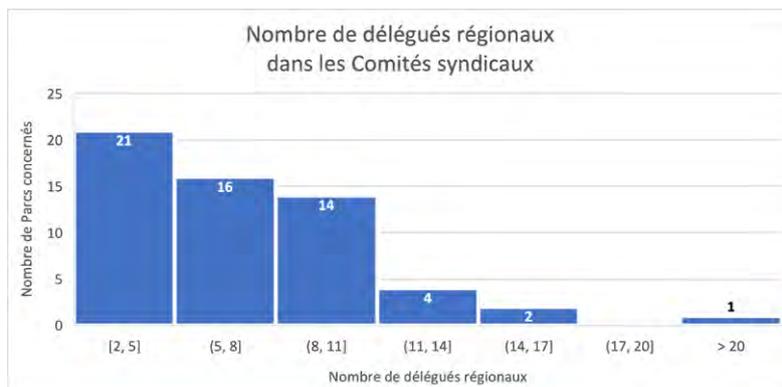


Note : Les syndicats mixtes manquant ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux et/ou admettent un unique collège pour la CTU à la place du collège départemental.

Les représentants des Départements élus au Bureau syndical sont en général moitié moins nombreux que les représentants désignés au Comité syndical. Quel que soit le nombre de délégués départementaux aux Bureaux, le vote unique est davantage pratiqué que le vote plural.

⑤ Combien de délégués et sièges pour le collège des Régions ?

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX



Dans les Comités syndicaux, le nombre de représentants des Régions est globalement compris entre 2 et 16 délégués, pour une valeur médiane de 6,5 délégués.

1. Les Parcs « mono-régionaux » : 46 PNR (79%)

État des lieux

Le nombre de représentants régionaux est assez variable, allant de 2 à 12 délégués pour une valeur médiane de 6 délégués. Il ne semble pas y avoir de principal facteur qui déterminerait le nombre de sièges régionaux à l'échelle nationale : ce dernier n'est pas corrélé au nombre de communes classées, il n'est pas corrélé à la population habitant le Parc et il varie d'un Parc à l'autre pour une même Région.

Témoignages

“

- **Brenne** : Les délégués régionaux sont 6 dans le Parc, la majorité d'entre eux participe régulièrement. Comme certaines Régions prétendaient à plus de sièges dans les Parcs, la question a été posée en Centre-Val de Loire au moment de la révision statutaire de 2019. La Région a souhaité maintenir ce nombre de délégués.
- **Auvergne-Rhône-Alpes** : Le Conseil régional a délibéré pour une réduction de moitié du nombre de délégués dans les comités syndicaux de l'ensemble de ses Parcs. Cette décision fait suite à une remarque de la Chambre régionale des Comptes, visant à renforcer la participation des élus régionaux.

”

2. Les Parcs inter-régionaux ou à CTU : 12 PNR (21%)

État des lieux

Les Parcs ayant davantage de délégués régionaux sont en général inter-régionaux ou concernés par une Collectivité Territoriale Unique (Corse, Guyane, Martinique). Pour ces 12 Parcs, le nombre de représentants régionaux varie de 4 à 16 délégués, pour une valeur médiane de 11,5 délégués. Dans les Parcs inter-régionaux, la répartition des sièges entre Régions suit globalement la part de surface classée et/ou le nombre de communes par Région.

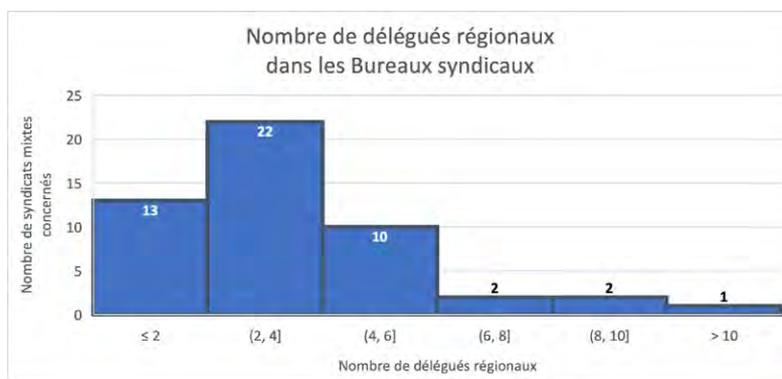
Témoignages

“

- **Normandie-Maine / Baronnie provençales** : Les Parcs sont inter-régionaux et prévoient une modification des statuts à l'approche de la révision de la charte. Ils envisagent de réduire le nombre de délégués régionaux (actuellement au nombre de 14 et 15 délégués respectifs), sans modifier le nombre de voix du collège, pour renforcer leur participation.
- **Oise – Pays de France** : Le Parc répartit ses 11 sièges entre les deux Régions en fonction de la population concernée par le périmètre classé et l'engagement financier, sachant que ces deux paramètres ont tendance à s'équilibrer. La présence de certains élus régionaux pourrait être renforcée.
- **Corse** : Le Parc dispose de 46 délégués régionaux dans son « assemblée générale » (équivalent du Comité syndical). L'Office de l'environnement, délégataire de la Collectivité pour certains sujets (la programmation notamment) devient progressivement un interlocuteur privilégié du Parc.

”

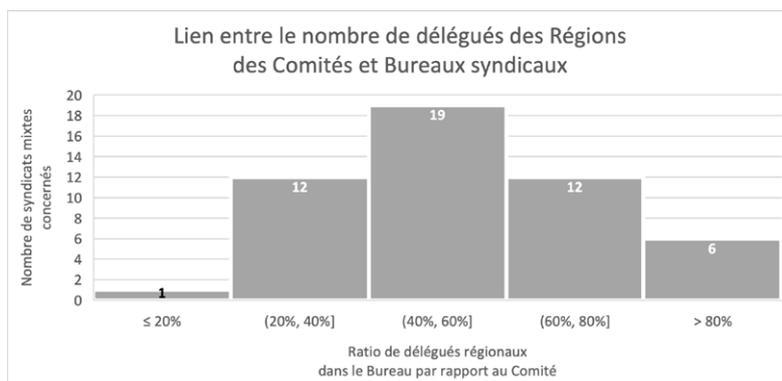
DANS LES BUREAUX SYNDICAUX



Note : Les syndicats mixtes manquant ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux.

Dans les Bureaux syndicaux, le nombre de représentants des Régions est globalement compris entre 1 et 12 délégués, pour une valeur médiane de 4 délégués. Toutes les Régions adhérentes ont au moins un délégué élu au Bureau syndical.

COMPARAISON ENTRE LES COMITÉS ET LES BUREAUX SYNDICAUX

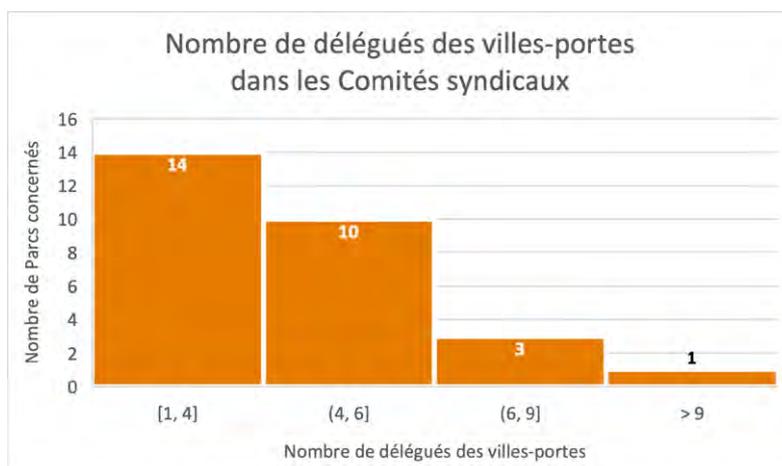


Note : Les syndicats mixtes manquant ne fixent pas le nombre de sièges par collège dans leurs Bureaux.

Les représentants des Régions élus au Bureau syndical sont en général moitié moins nombreux que les représentants désignés au Comité syndical. Le vote plural est davantage pratiqué que le vote unique pour les délégués régionaux en Bureau.

⑥ Combien de sièges sont assignés au collège des Villes-portes ?

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX



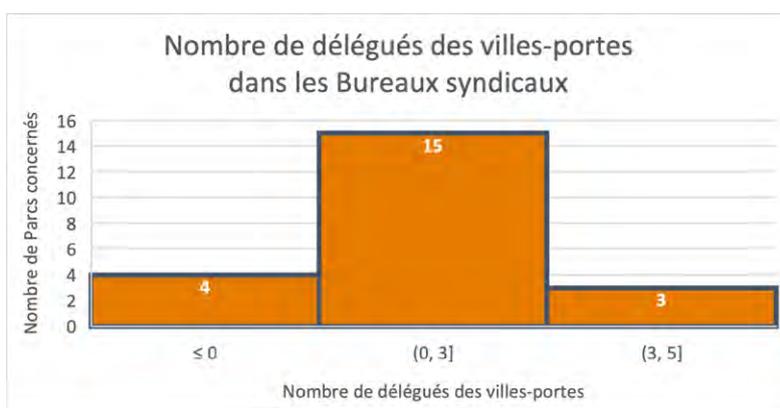
Le nombre de délégués des villes-portes s'échelonne de 1 à 17 délégués, pour une valeur médiane de 3,5 délégués (sur les 28 Parcs avec villes-portes comme membres adhérents).

Quelques remarques sur les modalités de représentation :

- La plupart des villes-portes (communes ou EPCI) désignent un délégué au Comité syndical.
- Dans un syndicat mixte donné, les modalités de représentation des villes-portes sont souvent identiques à celles des communes classées.

Lorsque la ville-porte n'adhère pas au syndicat mixte, elle est représentée dans les instances du syndicat mixte avec une voix consultative : un délégué par ville-porte est généralement désigné.

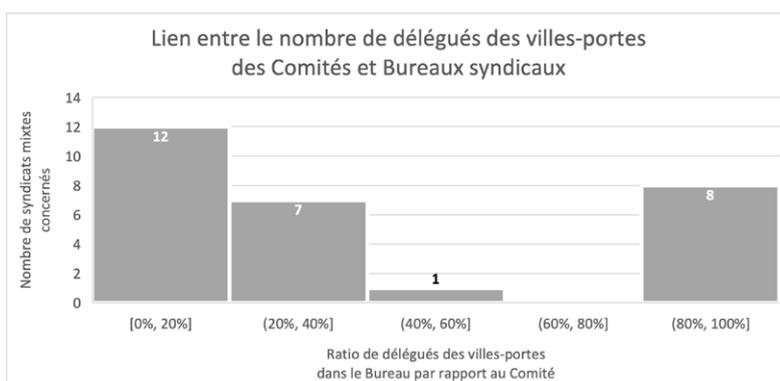
DANS LES BUREAUX SYNDICAUX



Les villes-portes ne désignent pas toujours un délégué au Bureau syndical. Le nombre de représentants des villes-portes est compris entre 1 et 5 délégués, pour une valeur médiane de 1 délégué. La désignation des villes-portes est parfois indistincte de celles des communes classées.

COMPARAISON ENTRE LES COMITÉS ET LES BUREAUX SYNDICAUX

Les représentants des villes-portes élus au Bureau syndical dépendent du nombre de villes-portes : lorsqu'il y a peu de villes-portes, tous les délégués se retrouvent au Bureau. Lorsqu'il y a plusieurs villes-portes, seuls 1 ou 2 délégués sont au Bureau.





FONCTIONNEMENT DES INSTANCES DÉCISIONNELLES

Contexte

Les Comités et les Bureaux syndicaux présentent des caractéristiques et des fonctionnements variables selon les syndicats mixtes : nombre d'élus réunis, fréquence des réunions, délégations et objectifs des réunions, etc. D'autres instances constituées d'élus peuvent venir en appui de la prise de décisionnelle.

Rappel des textes

Le Comité administre par ses délibérations le syndicat mixte. Pour cela, il dispose d'une compétence générale pour gérer l'ensemble des activités du syndicat et prendre notamment toutes les décisions se rapportant au vote du budget, à l'approbation du compte administratif, aux modifications des conditions initiales de composition et de fonctionnement du syndicat mixte, à sa dissolution, aux délégations de gestion d'un service public, à l'inscription des dépenses obligatoires, etc.^[1]

Le Bureau a des compétences limitées à celles que lui délègue le Comité, et qui sont généralement relatives à la gestion des affaires courantes. Dans tous les cas, le Comité ne peut déléguer certaines attributions qui restent de sa seule compétence (vote du budget, approbation du compte administratif, décisions relatives aux statuts, aux délégations d'un service public, à l'inscription des dépenses obligatoires...) conformément à l'article L.5211-10 du CGCT.^[1]

Guide des syndicats mixtes de parcs

Le Comité syndical exerce toutes les fonctions prévues par les textes réglementaires en vigueur sur le fonctionnement des syndicats mixtes :

- Il vote le budget, approuve le compte administratif et se prononce sur toutes les questions qui relèvent de sa compétence.
- Il délibère sur les demandes d'adhésion ou de retrait des membres.

- Il émet des avis, en référence à l'article R.333-14 du Code l'environnement.
- Il peut déléguer au Bureau le soin d'émettre les avis.
- Il approuve le règlement intérieur.

Prévoir les délégations au Bureau les plus larges possible afin de ne pas entraver le fonctionnement normal du syndicat mixte : Transposer aux syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux les limites imposées aux syndicats mixtes fermés, c'est-à-dire la liste des attributions que le comité ne peut pas déléguer au Bureau, énumérées à l'article L.5211-10 du Code général des collectivités territoriales.

En référence à l'article L.5211-10 du Code général des collectivités territoriales, le Comité peut déléguer une partie de ses attributions au Bureau, à l'exception :

- Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances
- de l'approbation du compte administratif,
- des décisions relatives aux modifications des conditions initiales de composition de fonctionnement et de durée du syndicat,
- de l'adhésion du syndicat à un établissement public
- de la délégation de la gestion d'un service public
- de dispositions portant orientation en matière d'aménagement à l'échelle du syndicat, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire syndical et de politique de la ville.

Dans ce cas, le Bureau intervient non pas comme un organe d'instruction mais bien avec un pouvoir de décision, en lieu et place du Comité syndical (Articles L5211-6-1 et L5211-6-2 du CGCT).

1 Pourquoi avoir un Bureau restreint ?

État des lieux

Parmi les instances décisionnelles, il arrive que le Parc fonctionne avec un organe restreint rassemblant les élus emblématiques du syndicat mixte (Président, Vice-Présidents, voire secrétaire du Bureau...). Cet organe prend différents noms : bureau restreint, comité exécutif, etc. Cet échelon de gouvernance n'est pas toujours inscrit dans les statuts et règlements intérieurs : il n'a pas été possible de le quantifier.

Constats

Le Bureau restreint permet de discuter des sujets phares du Parc en groupe plus restreint que le Bureau syndical. Il a l'avantage de faciliter la mise en débat des dossiers, de mieux impliquer les Vice-Présidents sur leurs délégations. Il se réunit plus fréquemment que les autres instances (1 à plusieurs fois par mois) tout en étant plus facile à mobiliser (du fait de sa taille restreinte). Cependant, il constitue un échelon de gouvernance supplémentaire qui demande une bonne articulation entre les instances décisionnelles, notamment avec le Bureau syndical. La suppression du Bureau restreint n'est pas toujours favorable au renforcement du rôle du Bureau syndical, mais le Bureau restreint pourrait être voué à remplacer les Bureaux syndicaux peu actifs.

Témoignages

“

- o **Baronnies provençales** : Jusqu'en 2021, le syndicat mixte fonctionnait avec son Comité et son Bureau syndical, puis renforcement du rôle de l'exécutif à l'occasion d'une nouvelle présidence : 1 Présidente et 11 Vice-Présidents parmi les 27 membres du bureau. Des réunions du Comité syndical ont lieu tous les trimestres, du Bureau tous les mois. Une réunion non statutaire de cette tête de l'exécutif a lieu tous les mois. Cette 'instance' est un avantage pour renforcer le partage d'informations avec les Vice-Présidents, favoriser leur implication, donner du corps à leurs délégations, pour finalement aider à la cohésion de l'exécutif. C'est néanmoins un échelon supplémentaire de gouvernance, donc une lourdeur administrative supplémentaire qui est notamment en défaveur de la relation bilatérale entre élus et chargés de mission.
- o **Livradois-Forez** : Le Parc fonctionne avec un Bureau syndical de 21 membres et un organe restreint (le G8). Le Bureau se réunit peu. Le G8 est une réunion des 8 Vice-Présidents, représentatifs des collèges de collectivités du Parc. Il se réunit tous les 2 mois, et a pour mission d'émettre des grandes orientations et de discuter du niveau d'ambition pour le Parc. Il a été particulièrement impliqué sur la révision de la charte. Il pourrait être question d'élargir le G8 pour lui donner une légitimité de Bureau restreint.

”

“

- o **Vosges du Nord** : Le Parc fonctionne avec un Bureau syndical de 20 membres et un Comité exécutif, qui est plus restreint que le Bureau, (Président, Vice-Présidents, binôme de direction). Le Bureau a un rôle d'espace de travail sans véritable pouvoir délibératif. Le Comité exécutif est l'équivalent de 'l'exécutif' : il permet de préparer les réunions du Comité syndical, communiquer les actualités, discuter des orientations stratégiques du Parc, etc. Il se rassemble tous les 15 jours. Le syndicat mixte a fait l'objet d'un contrôle de la Chambre régionale des comptes (en 2019), l'une des recommandations est de faire apparaître le Comité exécutif parmi les instances inscrites dans les statuts. Il est déjà inscrit dans le règlement intérieur.

”

② Pourquoi avoir une Assemblée des élus ?

États des lieux

Parmi les instances d'élus, il arrive que le Parc fonctionne avec une Assemblée distincte du Comité syndical. Cette instance prend différents noms : Assemblée générale, Assemblée des élus, Conférence du territoire... Le fonctionnement de cet échelon de gouvernance est en général inscrit, mais son activité réelle et sa composition exacte diffèrent parfois des textes.

Constats

L'Assemblée des élus permet de renforcer le lien direct entre le Parc et les élus du territoire, en général les élus municipaux (principalement les maires) et les Présidents des EPCI. Elle est souvent créée lorsque le Comité syndical n'intègre pas de délégués de toutes les communes et EPCI (cf. représentation indirecte). Cette instance a une portée consultative, et permet d'alimenter les réflexions des Comités et Bureaux syndicaux. Elle est sollicitée pour la présentation du rapport d'activité, des actualités. Elle peut également l'être pour obtenir des avis sur certains projets, connaître les positions des élus sur certains sujets, ou s'informer de leurs besoins. Cependant, c'est une instance lourde à mettre en œuvre, constituée de nombreux membres.

Témoignages



- o **Grands Causses** : Le Parc fonctionne avec un Comité syndical de 46 délégués (pour 101 collectivités membres). Une Assemblée générale avec les représentants communaux (2 représentants pour chacune des 92 communes du Parc) était organisée 1 fois par an jusqu'à la crise sanitaire. Elle permettait d'apporter de l'information aux élus municipaux, de les faire réagir sur les projets du Parc et de favoriser le lien.
- o **Alpilles** : Le Parc fonctionne avec un Comité syndical de 28 délégués (pour 18 collectivités membres). Il met en place une Conférence des maires et une Conférences des élus depuis sa dernière révision. La 1^e instance permet de faire un lien direct avec les maires, qui ne sont pas tous délégués au Comité syndical. La 2^e instance intègre davantage d'élus que la 1^e : tous les conseillers municipaux intéressés par le Parc sont les bienvenus, afin de renforcer la restitution des sujets du Parc en lien direct. Elles se réunissent 1 fois par an.
- o **Doubs Horloger** : Le Parc fonctionne avec un Comité syndical de 129 délégués (pour 103 collectivités membres). Parmi les délégués communaux du syndicat mixte, seule la moitié sont les maires des communes. L'Assemblée des maires et des Présidents d'EPCI permet de présenter le rapport d'activité du Parc et d'ouvrir un forum pour identifier les besoins, les projets en cours, les positions sur certains sujets (la dotation biodiversité par exemple). Cette instance permet donc la collecte d'informations précieuses, avec une portée consultative.



③ Quelles organisations efficaces des instances décisionnelles sont mises en place ?

État des lieux

Le syndicat mixte fonctionne avec plusieurs instances décisionnelles hiérarchisées, chacune avec une composition, un fonctionnement et des missions spécifiques. Il est fréquent qu'un ou plusieurs échelons de gouvernance soit moins actif, moins fonctionnel que les autres, et invite donc le Parc à adapter ou reconcevoir la configuration de ses instances.

Constats

Les témoignages mettent en avant l'importance d'articuler les rôles de ces instances 'décisionnelles' afin de concilier la mise en débat (sur les projets et orientations stratégiques du Parc) avec la recherche de consensus (au moment de la délibération) et l'efficacité administrative (mise en œuvre logistique des instances).

Pour une bonne répartition des missions, il semble qu'une organisation structurée autour de 3 niveaux d'instances 'délibératives' est la plus adéquate (commissions, conseils, etc. mis à part), avec :

- *Un premier niveau de « préparation »* : instance chargée de préparer les réunions du Comité syndical, gérer les affaires courantes du syndicat mixte, opérée en groupe restreint d'élus.
- *Un second niveau de « mise en débat »* : instance dans laquelle les discussions et débats de fonds sur les projets, les demandes de financement, les avis du Parc, c'est-à-dire les orientations stratégiques du Parc sont menées.
- *Un troisième niveau d' « information »* : instance pour la communication des projets et orientations élargie à l'ensemble des élus du Parc.

Selon le nombre de membres et de délégués dans le syndicat mixte, les instances (comité syndical, bureau syndical, bureau restreint, assemblées des élus, etc.) adaptées à ces niveaux ne sont pas les mêmes. Selon le jeu des fonctions prévues dans les instances et dans les délégations, les niveaux adaptés à la délibération ne sont pas les mêmes.

Témoignages

“

- **Grands Causses** : Avant la récente révision des statuts, le Parc fonctionnait avec un **Comité syndical** de 46 délégués et un **Bureau syndical** de 9 délégués (pour 101 membres adhérents). Le Parc mettait aussi en œuvre une **assemblée des élus**. Le Bureau fonctionnait particulièrement bien : le Président et les 5 Vice-Présidents se réunissaient 1 fois par mois, les Vice-Présidents recevaient des délégations sur des thématiques données, un lien privilégié était créé avec les techniciens. Son fonctionnement était proche d'un groupe de travail : les dossiers proposés par les chargés de mission sont travaillés avec les élus, il prépare les réunions du Comité syndical, etc. Le rôle du Bureau syndical complétait bien celui du Comité syndical. La révision de la charte ainsi que l'adhésion de plusieurs nouveaux membres voient l'extension du Bureau de 9 à 16 membres : « l'enjeu est de faire perdurer ce bon fonctionnement ». **L'assemblée des élus municipaux** (au nombre de 184 : 2 représentants par commune du Parc) permettait de maintenir un lien direct, répété annuellement, avec les élus. Cette instance est particulièrement importante : le Comité syndical ne rassemble pas des délégués de chaque commune.
- **Landes de Gascogne** : Le Parc fonctionne avec un **Comité syndical** de 36 délégués et un **Bureau syndical** de 18 délégués (pour 63 membres adhérents). Non-inscrits dans les statuts, le Parc met aussi en œuvre une **réunion des Présidents et une conférence du territoire**. Le Bureau syndical est principalement mobilisé pour le débat politique sur des sujets non matures, il rend un avis consultatif pour le Comité, il reçoit peu de délégations : le Bureau est proche d'une « chambre de préconsultation » pour le Comité. Il se réunit peu. La réunion des Présidents est un lieu de discussion générale entre le Président et les 5 Vice-Présidents. Elle se réunit 1 fois par mois.

La **conférence du territoire** rassemble les élus municipaux, elle est tenue pour maintenir un lien régulier avec l'ensemble des communes et ouvrir un espace d'échanges sur des thématiques données. Elle est mise en place sous la nouvelle Présidence de 2020, avec aujourd'hui deux sessions à son actif.

”



- o **Livradois-Forez** : Le Parc fonctionne avec un **Comité syndical** de 65 délégués et un **Bureau syndical** de 21 délégués (pour 182 membres adhérents). Non-inscrits dans les statuts, le Parc met aussi en œuvre une **réunion des Présidents (le G8)** et une **assemblée générale des délégués**. Toute décision passe par le Comité syndical, il se réunit souvent. Cependant, le Bureau syndical ne se réunit presque pas. Une évolution du Bureau est envisagée pour la révision de la charte, mais son rôle futur et l'accord des élus restent inconnus. Le G8 est une réunion des 8 Vice-Présidents, représentatifs des collectivités du Parc. Il se charge de donner les orientations et les ambitions pour le Parc, il a été mobilisé sur la révision de la charte. Il se réunit tous les 2 mois. Il pourrait être question d'élargir le G8 pour lui donner une légitimité de Bureau restreint. La **conférence des délégués** (maires et Présidents d'EPCI) a lieu pour maintenir un lien régulier avec l'ensemble des communes et EPCI. Elle se réunit 1 fois par an, mais elle mobilise difficilement les élus et est lourde à organiser.
- o **Normandie-Maine** : Le Parc fonctionne avec un **Comité syndical** de 50 délégués et un **Bureau syndical** de 12 délégués (pour 182 membres adhérents). Le Comité syndical se réunit 5 à 6 fois par an. Le Bureau syndical se charge de la préparation des réunions du Comité et des candidatures aux appels à projet. Le Bureau reçoit des délégations pour la préparation du budget et des comptes administratifs, l'élaboration du programme d'action, la détermination des plans de financement des actions, la vente et l'achat de biens inférieurs à 4 600 € unitaire et l'émission des avis du Parc. Le Bureau se réunit 5 à 6 fois par an. L'instance a cependant du mal à trouver sa place par rapport au Comité. Le Président reçoit des délégations du comité syndical pour les demandes de financement des actions (dans le cadre des crédits votés en Comité), la création, la modification et la suppression des régies comptables (dans la limite du budget voté par le Comité). Le Président et les Vice-Présidents se réunissaient auparavant. Cette réunion a été supprimée pour renforcer le rôle du Bureau, mais cela n'a pas eu d'effet significatif sur son fonctionnement. Une **assemblée des maires** est prévue par les statuts, mais elle ne s'est jamais tenue. Une **réunion avec les élus municipaux** (maires et délégués du Comité) a lieu pour maintenir un lien régulier avec l'ensemble des communes et présenter le rapport d'activité. Elle avait lieu 1 fois par an avant la crise de la Covid-19, sa reprise est prévue pour l'automne 2023.





DISPOSITIONS EN FAVEUR DU QUORUM

Contexte

Le quorum (nombre minimal de membres ou de voix pour valider les délibérations) est une obligation juridique qui garantit la validité des décisions. C'est aussi la garantie d'une certaine démocratie dans la prise de décision et l'engagement des parties prenantes dans l'action du Parc.

Le niveau du quorum, plus ou moins élevé, le mode de calcul du quorum (vote plural ou non) est un indicateur du niveau d'engagement des délégués dans la structure de gestion du Parc.

Rappel des textes

Ce sont les statuts qui fixent le quorum pour que les instances puissent délibérer valablement.

Les statuts fixent également la possibilité :

- D'élire des délégués suppléants ;
- De donner des procurations en cas d'absence ;
- Le vote plural : nombre de voix dont est porteur chaque délégué ;
- De visioconférence et le vote à distance.

Guide des syndicats mixtes des parcs

Il est possible de nommer pour chaque membre titulaire un *suppléant*. Cette disposition permet d'éviter des difficultés de quorum. Le suppléant n'a de voix délibérative qu'en cas d'absence du titulaire.

Chaque membre du comité syndical peut être porteur de plusieurs voix, afin d'établir des équilibres lors des votes, sans pour autant augmenter l'effectif du comité syndical et rendre difficile les conditions de quorum.

Le Comité syndical et le Bureau ne délibèrent valablement que lorsque la majorité des membres est présente ou représentée.

Un délégué peut donner à un autre délégué du même collège pouvoir écrit de voter en son nom. Un délégué présent ne peut être porteur de plus *d'un* seul pouvoir.

Les décisions ordinaires sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Les décisions concernant la modification des statuts sont prises à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

① Quels sont les règles de calcul du quorum appliquées ?

Le quorum est la représentation minimale requise lors d'une délibération pour attester de sa validité.

DANS LE COMITÉ SYNDICAL

2 méthodes principales sont formulées dans les statuts pour atteindre le quorum.

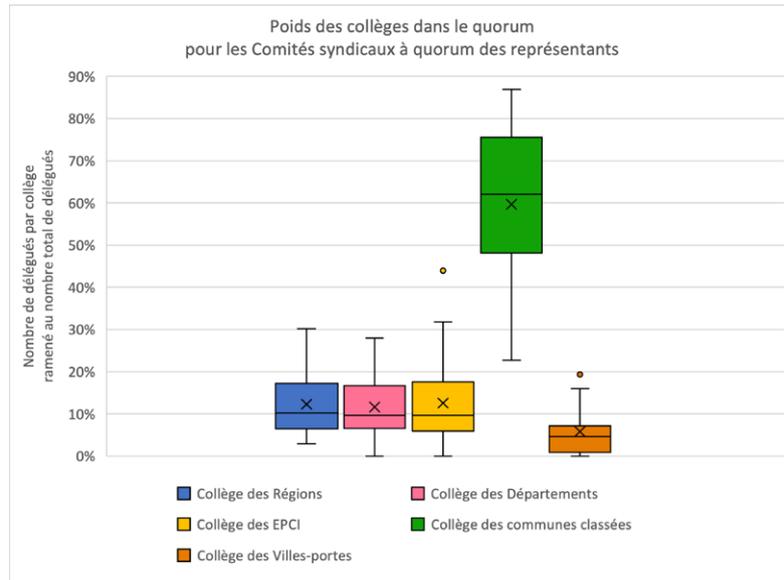
1. Quorum des représentants : 39 PNR (67%)

État des lieux

Le *quorum des représentants* est fondé sur le nombre de délégués présents ou représentés, c'est-à-dire incluant les délégués titulaires présents, le cas échéant les délégués suppléants présents et les pouvoirs transmis au moment de la réunion⁶. Le quorum est atteint lorsque l'on constate :

- Dans 38 PNR (65%), la représentation de la moitié plus un des délégués de l'instance ;
- Dans 1 PNR (2%), la représentation d'un tiers plus un des délégués.

⁶ Il existe en réalité une distinction entre le quorum des membres présents et représentés (fidèle à la définition précédente) et le quorum des membres présents (où les pouvoirs sont inclus dans le décompte des voix pour la validation des délibérations, mais l'absence du délégué, titulaire ou suppléant, est retenue dans le calcul du quorum). Cette analyse ne considère pas la nuance malgré les conséquences en découlant : le quorum des *membres présents* est répertorié dans 6 syndicats mixtes.



Témoignages

“

- **Alpilles** : Le Parc opte pour un quorum des membres. Les délégués communaux sont régulièrement présents en réunion. Le conseiller régional est proche du territoire du Parc : il est connu des communes. Les villes-portes et les EPCI vont prochainement rejoindre le Parc (au renouvellement de la charte) : ils sont associés dès à présent aux réunions pour se familiariser avec le fonctionnement du Parc. Il n’y a jamais eu de problème de quorum dans le Parc.
- **Marais poitevin** : On constate une bonne participation des délégués régionaux, départements et des EPCI en Comité syndical. L’obtention du quorum des membres est compliquée.

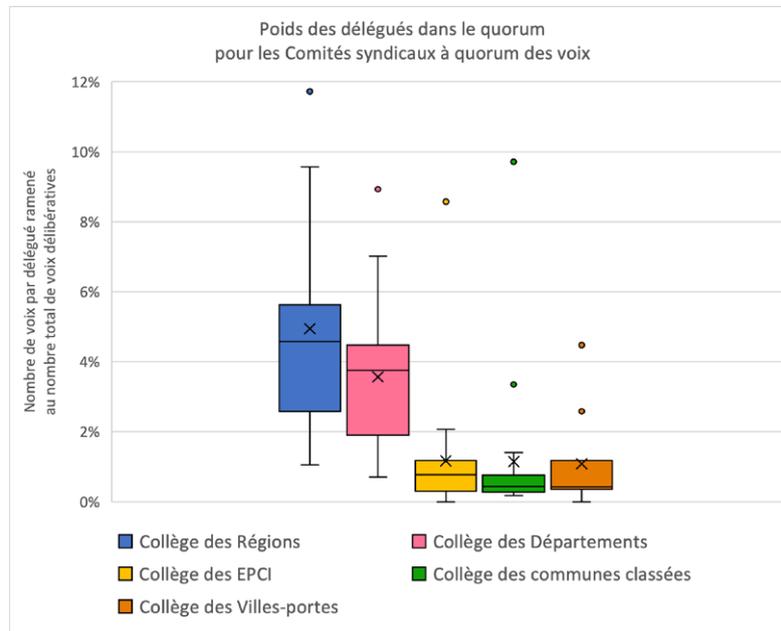
”

2. Quorum des voix : 13 PNR (23%)

État des lieux

Le *quorum des voix* est fondé sur le nombre de voix représentées, c’est-à-dire incluant le vote plural des délégués titulaires et suppléants s’il existe et les voix découlant des pouvoirs transmis au moment de la réunion. Le quorum est alors atteint lorsque l’on constate :

- Dans 12 PNR (21%), la représentation de la moitié plus une des voix distribuées dans l'instance ;
- Dans 1 PNR (2%), la représentation d'un tiers plus une des voix distribuées.



Témoignages

“

- **Oise – Pays de France** : Le quorum est toujours atteint en Comité syndical, les élus communaux sont également assidus en Bureau syndical. Le quorum serait difficile à atteindre si ce n'était pas un "quorum" des voix mis en place.
- **Doubs Horloger** : Le Parc opte pour un quorum des voix afin d'éviter les problèmes liés à l'atteinte du quorum. La distance géographique au Parc affecte la participation de certains élus au mandat éloigné.

”

3. Autres types de quorum : 6 PNR (10%)

État des lieux

En plus de ces configurations, certains syndicats mixtes combinent plusieurs méthodes :

- **Livradois-Forez** : Le quorum est atteint lorsque la majorité absolue des voix est représentée et qu'au moins un représentant de chacun des 4 collèges (la Région, les Départements, les EPCI et les communes) est présent.
- **Caps et Marais d'Opale et Guyane** : Le quorum est atteint lorsque la majorité absolue des membres est présente ou représentée, ou bien lorsque la majorité absolue des voix est représentée.
- **Baronnies provençales** : Le quorum est atteint lorsque la majorité absolue des voix est représentée et qu'au moins 30 représentants (parmi les 133 délégués du Comité syndical) sont présents.
- **Landes de Gascogne** : Le quorum est atteint lorsque la majorité absolue des voix est représentée et qu'au moins un tiers des représentants (parmi les 36 délégués du Comité syndical) est présent.
- **Vercors** : Le quorum est atteint lorsque la majorité absolue des voix est représentée, ou bien qu'au moins 30 représentants (parmi les 115 délégués du Comité syndical) sont présents.

Témoignages



- **Livradois-Forez**, les délibérations sont valables si la majorité des délégués est présente ou représentée d'une part et si un représentant de chacun des collèges est présent d'autre part. Cette règle est définie en prévention d'un désinvestissement des élus de certains collèges en réunion. La richesse des délibérations vient en effet de l'accord obtenu entre chacun des niveaux de collectivités. Il n'est aujourd'hui pas question de revenir sur la règle. Le Parc atteint systématiquement le quorum en réunion (à l'exception d'une fois), mais il est parfois tout juste atteint.
- **Landes de Gascogne** : Les équilibres de voix entre membres et les problèmes de quorum sont historiquement liés dans le Parc. La Région souhaitait voir son poids délibératif réhaussé dans les années 1990, mais le collège des communes s'en est inquiété, redoutant une perte de pouvoir dans la prise de décision. Les deux collèges ont vu leur poids délibératif augmenter. Les relations entre collectivités se sont désormais pacifiées. La participation des élus communaux et départementaux est bonne. Néanmoins, le quorum peut être difficilement atteint. Ces modalités de quorum doivent pouvoir faciliter son obtention tout en assurant la représentativité des délibérations.



4. Double quorum : 44 PNR (76%)

Le *double quorum* est une disposition que les statuts peuvent prévoir en cas de non atteinte du quorum : si la condition de quorum n'est pas remplie lors de la première convocation, la réunion est reportée dans un certain délai avec le même ordre du jour et durant laquelle les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre d'élus et de voix présents ou représentés. La disposition est prévue dans la majorité des statuts.

DANS LE BUREAU SYNDICAL

La comparaison des règles de quorum entre le Comité syndical et le Bureau syndical n'est pas toujours possible : une partie des statuts explicite le calcul du quorum en Comité syndical mais ne le détaille pas pour le Bureau syndical. Pour les statuts l'explicitant, les règles de quorum peuvent différer au sein d'un même syndicat mixte selon l'instance. En particulier, ces règles sont plus exigeantes pour le Bureau syndical que pour le Comité syndical dans 12 PNR (21%) : la double condition de quorum disparaît, la méthode de quorum des voix laisse place à la méthode de quorum des membres, etc.

② Quels délégués bénéficient du vote plural ?

Le nombre de voix assigné à chaque délégué peut varier selon le type de collectivité représentée : on parle de *vote plural* (lorsque le délégué dispose de plusieurs voix) et de *vote unique*.

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX

1. Vote plural : 53 PNR (91%)

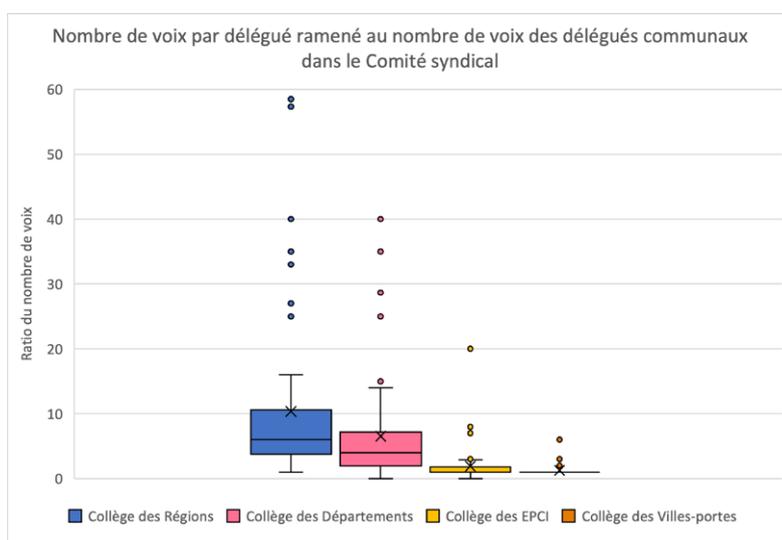
Méthodologie

Certains délégués disposent de plusieurs voix délibératives, c'est-à-dire que le nombre de voix par délégué varie selon le collège auquel appartient le délégué. Pour un collège donné, ce nombre de voix par délégué diffère d'un syndicat mixte à l'autre. Or tous les syndicats mixtes ne définissent pas les votes pluraux sur la même base de 1 voix par délégué des communes.

Autrement dit, pour comparer ces valeurs entre syndicats mixtes, nous devons ramener les votes pluraux de chaque collège au nombre minimal de voix par délégué dans l'instance. C'est donc une pondération relative entre collèges qui est comparée.

État des lieux

En général, la pondération est établie en sorte qu'un délégué régional a plus de voix qu'un délégué départemental, lui-même ayant plus de voix qu'un délégué des EPCI, lui-même ayant plus de voix qu'un délégué communal. En général, les délégués des communes classées et les délégués des villes-portes ont la même pondération.



Un délégué régional peut avoir de 1 à 58,5 fois plus de voix qu'un délégué communal (en moyenne 10 fois plus), un délégué départemental peut avoir de 1 à 40 fois plus de voix qu'un délégué communal (en moyenne 6,5 fois plus) et un délégué des EPCI peut avoir de 1 à 20 fois plus de voix qu'un délégué communal (en moyenne 1,9 fois plus).

Cette organisation générale s'accompagne de quelques exceptions :

- Les délégués départementaux ont plus de voix que les délégués régionaux dans 2 PNR (Baronnies provençales, Marais poitevin) ;
- Les délégués communaux ont plus de voix que les délégués des EPCI dans 4 PNR (Corse, Guyane, Landes de Gascogne, Mont Ventoux) ;
- Les délégués des villes-portes ont plus de voix que les délégués des communes classées dans 3 PNR (Forêt d'Orient, Montagne de Reims, Volcans d'Auvergne).

Témoignages

“

- o **Auvergne-Rhône-Alpes** : Des suites d'une visite de la Chambre régionale des comptes, le Conseil régional a délibéré pour la réduction du nombre de délégués régionaux dans les Comités syndicaux des Parcs, sans modifier les équilibres de voix : le nombre de voix par délégué a été adapté en conséquence. Cette mesure a pour visée de renforcer les quorums (des membres ou des voix) en réunion.
- o **Landes de Gascogne** : Optant pour un quorum des voix, le Parc a proposé de réduire le nombre de délégués régionaux sans modifier le poids délibératif du collègue. La disposition n'a pas suffi à résoudre les problèmes de quorum.

”

2. Vote unique : 5 PNR (9%)

État des lieux

Chaque délégué dispose d'une unique voix délibérative, c'est-à-dire que le nombre de voix par délégué est invariable quel que soit la collectivité représentée par le délégué.

Le vote unique est pratiqué dans 5 PNR (Ballons des Vosges, Brenne, Grands Causses, Haut-Languedoc, Normandie-Maine). Ce fonctionnement évoluera avec les révisions statutaires accompagnant les renouvellements de charte (Grands Causses, Normandie-Maine).

Témoignages

“

- o **Brenne** : Les délégués disposent chacun d'une voix délibérative dans les instances du Parc. Tout le monde est plutôt satisfait de ce fonctionnement. Si on proposait de le changer, il n'est pas sûr que les membres y soient favorables. Le Parc n'a pas connu de problème pour atteindre le quorum jusqu'à présent, avec un taux de participation entre 60 et 80% des délégués en Comité syndical.

”

“

- o **Grands Causses** : Le projet de statuts accompagnant la révision prévoit un poids délibératif fixé par collège : le nombre de voix est réparti équitablement entre les délégués composant chaque collège. Cela permettra de conserver des équilibres de voix entre membres, y compris avec l'adhésion à venir de nouveaux membres (1 EPCI et une vingtaine de communes).

”

DANS LES BUREAUX SYNDICAUX

État des lieux

Le vote unique est beaucoup plus fréquent dans les Bureaux syndicaux : il est pratiqué dans 28 PNR (48%) contre 30 PNR (52%) pour le vote plural.

Témoignages

“

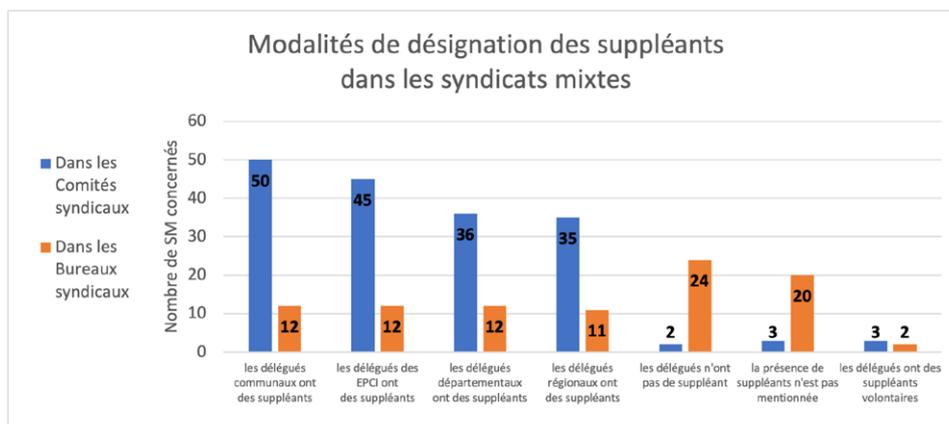
- o **Livradois-Forez** : Le vote plural est pratiqué pour la majorité des délibérations du Bureau syndical, à l'exception de certains sujets (notamment l'élection du Président). La Région a demandé que le vote plural soit pratiqué quel que soit les cas.

”

③ Quelle place occupent les délégués suppléants ?

En cas d'indisponibilité du *délégué titulaire*, désigné pour représenter sa structure au sein du syndicat mixte, un *délégué suppléant* peut prendre sa place s'il est également désigné.

État des lieux



DANS LES COMITÉS SYNDICAUX

La désignation des délégués titulaires s'accompagne majoritairement de la désignation de délégués suppléants :

- Dans 50 PNR (86%), les statuts demandent la désignation de délégués suppléants ;
- Dans 6 PNR (10%), les statuts laissent la possibilité de désigner des suppléants à la discrétion des membres adhérents ou n'indiquent pas les modalités quant à la désignation de suppléants ;
- Dans 2 PNR (4%), les statuts précisent que les délégués titulaires n'ont pas de suppléant.

Néanmoins, parmi les syndicats mixtes demandant la désignation de suppléants, une distinction est parfois faite entre les membres autorisés à en disposer et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, un syndicat mixte qui dispose de suppléants ne signifie pas que tout membre adhérent peut être représenté par un suppléant. Lorsqu'un syndicat mixte dispose de suppléants, les titulaires des communes sont les premiers à en bénéficier. Les titulaires des EPCI sont presque autant à en disposer. Les titulaires des Départements et des Régions ne sont pas systématiquement accompagnés de suppléants.

DANS LES BUREAUX SYNDICAUX

La désignation de délégués suppléants est plus rare que dans les Comités syndicaux :

- Plus de 20% des PNR demandent la désignation de délégués suppléants ;
- Presque 80% des PNR précisent que les délégués titulaires n'ont pas de suppléant ou n'indiquent pas les modalités de désignation des suppléants.

Témoignages

“

- **Baronnies provençales** : Les délégués du bloc local ont des suppléants, les délégués départementaux et régionaux n'en ont pas. Le Parc remarque des difficultés à atteindre le quorum depuis peu, ce que l'on comprend par la distance géographique entre les sièges des Départements et des Régions et le lieu de tenue des réunions du syndicat mixte, qui fait regretter davantage la participation de ces élus. Accorder des suppléants à ces délégués ne répondrait pas à la contrainte de la distance : le Parc se tournera plutôt vers la visioconférence et le vote électronique.
- **Oise – Pays de France** : Les statuts ne prévoient pas de suppléant pour les délégués régionaux et départementaux. La Région Hauts-de-France et le Département du Val d'Oise ont malgré tout désigné des suppléants. Hormis le binôme du Val d'Oise qui fonctionne bien, les suppléants ne se présentent jamais en réunion.

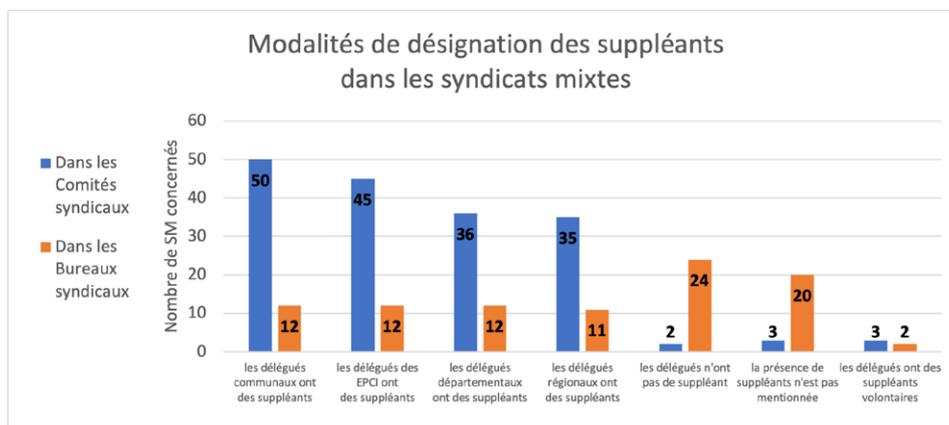
”

4 Comment est opérée la transmission de pouvoirs ?

En cas d'indisponibilité d'un délégué en réunion, les statuts prévoient la possibilité pour ce délégué de *transmettre ses pouvoirs* (c'est-à-dire ses voix délibératives) à un autre délégué.

État des lieux

Cette transmission des pouvoirs est limitée par les statuts à un certain nombre de pouvoirs reçus par délégué.



POUR LES COMITÉS SYNDICAUX

Cette disposition est prévue dans la quasi-unanimité des syndicats mixtes :

- Dans 29 PNR (50%), la transmission de pouvoirs ne peut se réaliser qu'entre délégués du même collège, c'est-à-dire en général entre délégués du même type de collectivités ;
- Dans 26 PNR (45%), la transmission de pouvoirs peut se réaliser auprès de tout délégué du Comité syndical, quel que soit le type de partie prenante représenté ;
- Dans 3 PNR (5%), la transmission de pouvoirs n'est pas rendue possible par les statuts.

Dans les deux-tiers des cas, cette disposition est limitée à 1 pouvoir reçu par délégué ; dans le tiers restant des cas, la disposition est limitée à 2 pouvoirs reçus par délégué. En Corse, le Comité syndical comprend 236 délégués : la disposition est limitée à 3 pouvoirs reçus par délégué.

POUR LES BUREAUX SYNDICAUX

Cette disposition est globalement plus exigeante :

- Davantage de PNR dans lesquels la transmission de pouvoirs n'est pas rendue possible par les statuts.
- Parmi les PNR qui la rendent possible, ils sont davantage à demander que la transmission de pouvoirs ne se réalise qu'entre délégués du même collège.

Témoignages

“

- **Brenne** : Le Parc ne connaît pas de problème de quorum. La transmission de 4 à 5 pouvoirs est constatée à chaque réunion, ce qui le renforce sans être décisif.
- **Oise – Pays de France** : Dans les réunions du Comité et du Bureau, les délégués des communes peuvent recevoir au maximum un pouvoir d'un délégué du même collège, les délégués des Départements et des Régions peuvent recevoir autant de pouvoirs qu'il y a de délégués pour leur collectivité respective. Le Parc ne connaît pas de difficulté à atteindre le quorum, « mais les pouvoirs sont comptabilisés ».
- **Normandie-Maine** : Dans les réunions du Comité et du Bureau, les délégués des communes peuvent recevoir au maximum un pouvoir d'un délégué du même collège, les délégués des Départements et des Régions peuvent recevoir au maximum un pouvoir d'un délégué de la même collectivité. Cela ne suffit pas à assurer l'obtention systématique du quorum.

”

⑤ A quels collèges reviennent les fonctions du Bureau syndical ?

Les statuts peuvent formuler des attentes sur les collèges qui occupent certaines fonctions du syndicat mixte (Présidence, Vice-Présidence, Membre du Bureau syndical).

État des lieux

Dans 1 PNR (2%), le collège de provenance du Président est fixé : le Président de Guyane vient de la Collectivité de Guyane.

Dans 10 PNR (17%), le collège de provenance du Président n'est pas fixé, mais des conditions sont fixées pour que certains collèges disposent de la Présidence ou du poste de Premier Vice-Président.

- o **Camargue** : Si le Président n'est pas issu du collège de la Région, alors le poste de Premier Vice-Président revient à un délégué du collège de la Région. Cette disposition est identique dans le Luberon, en Préalpes d'Azur, le Queyras, la Sainte-Baume et le Verdon.
- o **Vexin français** : Si la Présidence revient à l'un des Départements, alors le poste de Premier Vice-Président revient à un délégué de l'autre Département.
- o **Boucles de la Seine normande** : Un délégué de la Région occupe le poste de Président, de Premier ou de Second Vice-Président. Un délégué du collège des communes occupe le poste de Président ou de Premier Vice-Président.

Dans 21 PNR (36%), les Vice-Présidents représentent l'ensemble des collèges du Comité syndical : les statuts fixent le nombre de Vice-Présidents du syndicat mixte et leur collège de provenance de sorte que tous les collèges soient représentés dans le Bureau syndical.

- o **Grands Causses** : Un Vice-Président est élu parmi chacun des 5 collèges du Parc (la Région, le Département, les EPCI, les communes rurales et les communes urbaines). La Vice-Présidente au titre de la Région et le Vice-Président au titre du Département sont très actifs dans le Parc.
- o **Landes de Gascogne** : 5 Vice-Présidents sont élus au Bureau syndical, chacun pour un groupe de collectivités données (la Région, le Département des Landes, le Département de Gironde, les EPCI et les communes). Le Premier Vice-Président vient d'un Département et est l'ancien Président du Parc : il est très impliqué sur le territoire et est actif dans le Parc.

Dans 3 PNR (5%), les collèges de provenance de tous les Vice-Présidents ne sont pas fixés, mais certains postes de la Vice-Présidence sont fixés à certains collèges.

- **Golfe du Morbihan** : Un délégué de la Région et un délégué du Département sont Vice-Présidents du Parc.
- **Corse** : 3 délégués de la Collectivité de Corse sont Vice-Présidents du Parc.
- **Millevaches en Limousin** : Chacun des 3 Départements ont un délégué en poste de Vice-Président au Parc.

Dans 9 PNR (16%), le nombre de membres du Bureau syndical est fixé dans les statuts, mais les collèges de provenance des délégués ne sont pas fixés. Les statuts instaurent certaines des dispositions précédentes pour assurer la représentativité de l'ensemble des collèges.

- **Brenne** : Le Bureau est composé de 31 membres délibératifs. Parmi ces membres, au moins 4 délégués de la Région, 4 élus du Département et 1 élu du collège des EPCI en font partie.
- **Alpilles** : Le Bureau est composé de 12 membres délibératifs. Le poste de Président est occupé par un maire, un délégué du Département ou un délégué de la Région. Le poste de Premier Vice-Président est occupé par un maire, un maire adjoint, un délégué du Département ou un délégué de la Région. Si le Président n'est pas issu du collège de la Région, alors le poste de Premier Vice-Président revient à un délégué du collège de la Région.

Néanmoins, remarquons que toutes les dispositions ne sont pas écrites :

- **Normandie-Maine** : Le Bureau du Parc comprend 5 Vice-Présidents. En plus du Président issu du Département de l'Orne, une élue de Sarthe, une de la Manche et une de la Mayenne occupent la vice-présidence. Les 2 autres sièges sont occupés par des élus régionaux. Cette configuration qui rassemble l'ensemble des Départements à la vice-présidence crée « une sorte d'émulation à se retrouver en réunion ». On constate une participation régulière de ces délégués au Parc.

⑥ Quels mandats des délégués sont attendus pour intégrer le syndicat mixte ?

État des lieux

DANS LES COMITÉS SYNDICAUX

Les Parcs autorisent les collectivités adhérentes à désigner elles-mêmes leurs délégués. Autrement dit, les statuts limitent rarement l'accès des élus au Comité syndical en fonction du rôle joué dans les collectivités, ou en fonction de leur proximité au territoire.

Dans le Parc de Brenne, les statuts précisent que la moitié des délégués régionaux et départementaux participant au Comité et au Bureau doivent être originaires du territoire de Parc. Aujourd'hui, 4 élus régionaux sont issus de communes proches du Parc : « ils sont très impliqués, très intéressés par le territoire : on arrive à plutôt bien travailler avec eux. » Par le passé, « on a eu la chance pendant un mandat d'avoir une élue régionale originaire d'une de nos communes : c'était très pratique de travailler avec elle. »

DANS LES BUREAUX SYNDICAUX

Certaines exigences peuvent être formulées concernant le rôle joué par l' élu dans la collectivité représentée. Ces règles ne sont pas toujours écrites.

- **Morvan** : Les Présidents des Conseils communautaires, départementaux ou régionaux sont membres de droit au Bureau syndical.
- **Pyénées catalanes** : Seuls les maires peuvent siéger au sein du Bureau syndical, pour le collège des communes. Tout élu municipal peut néanmoins intégrer le Comité syndical. Cette disposition permet de valoriser l'engagement des communes qui désignent leur maire au Parc, mais aussi d'encourager les autres à en faire de même pour accéder au Bureau. La présence d'un maire au sein des instances du Parc porte un poids politique important pour relayer les politiques du Parc au sein des conseils municipaux.

Constats

Un délégué du syndicat mixte n'est désigné pour représenter qu'une seule collectivité membre, néanmoins ce délégué peut disposer de plusieurs mandats. Le regard transversal aux différents mandats permet de renforcer l'engagement des collectivités et la cohérence des actions menées sur le territoire.

Témoignages

“

- **Grands Causses** : Les membres désignent eux-mêmes leurs délégués, avec la tendance à privilégier des élus issus du territoire de Parc. 2 des 6 délégués régionaux sont issus du territoire du Parc et sont régulièrement présents en réunion. L'une de ces délégués est également Vice-Présidente du Parc et maire d'une ville-porte du Parc. Ces liens entre mandats et origines des élus œuvrent en faveur de leur participation aux réunions. Le Parc ne connaît pas de problème de quorum.
- **Golfe du Morbihan** : On peut regretter que les élus aux mandats multiples ne lient pas davantage les thématiques au-delà de leur délégation. Cette approche transversale est pourtant une force des Parcs.
- **Normandie-Maine** : La fonction de Président du Parc n'est désormais plus occupée au titre du collège des Régions, mais de celui des départements. La stabilité politique pour le Parc en ressort avantagée.

”

7 Quelles dispositions pour cultiver le lien avec les membres ?

Les solutions précédemment détaillées sont des dispositions statutaires mises en œuvre pour faciliter la participation des élus en réunion, mais d'autres dispositions sont à favoriser pour motiver leur implication régulière.

Méthodologie

Le 12 septembre 2023, à l'occasion de la journée de restitution de cette présente étude sur la gouvernance, un **questionnaire interactif a été soumis aux participants** (membres du comité de pilotage de l'étude, référents des syndicats mixtes et régionaux interrogés, élus de la commission « charte et syndicats mixtes »). L'une des questions étaient : « **Selon vous, quels sont les meilleurs leviers pour mobiliser les élus en réunion ?** ». Un classement a été fait entre plusieurs solutions relevant de dispositions statutaires (solliciter le vote plural, permettre les procurations, utiliser la visioconférence, nommer des suppléants), de détails organisationnels (adapter les jours et horaires, varier les lieux de réunion) ou du lien humain (favoriser la convivialité, proposer des sujets de fonds, donner la parole, s'appuyer du leadership du Président). **23 réponses ont été comptabilisées.**

État des lieux

Selon ce rapide sondage, les mesures en faveur du lien humain (favoriser la convivialité, proposer des sujets de fonds, donner la parole) sont les plus efficaces pour la mobilisation des élus. Elles sont suivies de dispositions statutaires (permettre les procurations, utiliser la visioconférence). Ces résultats rappellent l'importance du rôle d'animation des Parcs.

Témoignages

- “
- o **Baronnies provençales** : Pour prendre contact avec les élus du Parc, la Présidente prend rendez-vous avec les maires, accompagnée de la responsable communication, pour leur apporter de l'information tout en recueillant leur parole. L'entretien est mené à l'aide d'une grille élaborée par l'équipe, alimentée des actualités, des projets et des besoins pour la mise en œuvre de la charte, assortie d'une « fiche d'identité » de la commune. Un des objectifs de la démarche est d'encourager le sentiment d'appartenance au Parc pour ces communes, y compris les plus éloignées du cœur de Parc. La démarche est encore récente, mais de très bons résultats sont déjà constatés. Entre autres, les appels sont plus nombreux et les délégués des communes plus présents en réunion.
 - o **Caps et Marais d'Opale** : Le Parc ne s'est pas retrouvé hors quorum depuis 2019, en Comité comme en Bureau syndical. Plusieurs évènements (une cérémonie des vœux annuelle, une fête du Parc rassemblant entre 10 et 15 000 visiteurs, etc.) sont organisés dans le but de susciter l'intérêt des élus, de relancer les enjeux vécus sur le territoire : le rôle du Parc est de motiver les élus à participer.
- ”

⑧ Quelles solutions efficaces sont mises en œuvre selon le type de contraintes ?

1. Pour répondre à la contrainte d'échelle

Constats

Lorsque le territoire du Parc est vaste ou aux marges de la région, la mobilisation des élus en réunion est contrainte par les distances entre lieux de résidence, sièges administratifs et lieux de réunion. Les leviers sollicités :

- Limiter le nombre de délégués régionaux et départementaux en sollicitant le vote plural.
- Favoriser les élus régionaux et départementaux issus du territoire de Parc et/ou aux mandats multiples dans les collectivités du Parc.
- Opter pour la visioconférence et le vote électronique.

Témoignages

“

- **Vosges du Nord** : Le Parc opte pour un quorum des membres et autorise la transmission d'au maximum un pouvoir entre délégués du comité syndical. Il remarque la présence régulière d'une majorité des élus, notamment des délégués d'une partie des communes, des EPCI et de la collectivité européenne d'Alsace. La présence de tels délégués communaux en réunion varie d'une réunion à l'autre : les délégués absents viennent des communes les plus éloignées du lieu de rendez-vous retenu tel jour. Certains élus se présentent de façon intermittente en réunion, selon leurs disponibilités relativement à leurs autres mandats. Les délégués fréquemment absents sont en général des élus sans appétence particulière pour le Parc ou non issu du territoire du Parc, bien qu'ils soient désignés par leur collectivité. Le Parc n'a pas de difficulté à atteindre le quorum, ce qu'il justifie par le vote plural des délégués régionaux et départementaux ainsi que le double quorum.

”

“

- o **Grands Causses** : Le Parc opte pour un quorum des membres, admet des suppléants et autorise la transmission d'au maximum un pouvoir entre délégués du comité syndical. Il remarque la présence régulière de ses élus. 2 des 6 délégués régionaux sont issus du territoire du Parc et sont régulièrement présents en réunion. L'une de ces délégués est également Vice-Présidente du Parc et maire d'une ville-porte du Parc. Les autres élus régionaux, non issus du territoire, sont peu présents. 1 des 6 délégués départementaux est issu du territoire, Vice-Président du Parc et du Département et est régulièrement présent en réunion. Le Parc n'a pas de difficulté à atteindre le quorum, ce qu'il comprend pour avoir permis aux collectivités adhérentes de désigner elles-mêmes leurs délégués, alors en général issus du territoire du Parc.

”

2. Dans les Parcs inter-régionaux

Constats

Lorsque le Parc est inter-régional, son territoire est aux marges des deux régions, ce qui pose la contrainte des distances pour la participation des élus. De plus, la représentativité des délibérations demande la mobilisation des élus de chaque Région et de chaque Département. Les leviers sollicités :

- Favoriser les élus régionaux et départementaux issus du territoire de Parc.
- Opter pour un quorum des voix avec une forte pondération des élus régionaux et départementaux.
- Doubler les réunions du Comité syndical pour chacune des Régions.

Témoignages

“

- **Oise – Pays de France** : Le Parc opte pour un quorum des voix, admet des suppléants uniquement pour les communes. Il autorise la transmission d'un seul pouvoir entre élus communaux et la transmission d'autant de pouvoirs qu'il y a d'élus pour chaque Région et chaque Département. Il remarque une présence régulière des élus communaux et intercommunaux en réunion. 3 des 5 élus d'Hauts-de-France sont régulièrement présents en réunion. 1 des 3 élus de d'Île-de-France est présent en réunion, ils ne sont pas issus du territoire. L'absence de certains délégués régionaux s'explique par la distance séparant le siège des élus du Parc et leurs autres mandats. Les 4 délégués du Val d'Oise sont issus du territoire du Parc, le Président est très présent. Un lien est par ailleurs réalisé entre le Département et le Parc grâce au Président. Le Parc n'a pas de difficulté à atteindre le quorum. Le choix du quorum des voix est justifié pour éviter un quorum des membres qui ne serait pas systématiquement atteint.
- **Baronnies provençales** : Le Parc opte pour un quorum des voix, n'admet pas de suppléant et autorise la transmission de pouvoirs entre délégués de tous les collèges. Les sièges des deux régions (SUD et AURA) sont assez distants du territoire du Parc, ce qui affecte la présence des délégués régionaux et départementaux. La région AURA souhaiterait réduire le nombre de délégués tout en maintenant son poids délibératif. Il est probable que le vote électronique soit prochainement instauré. Le relief particulier du territoire compliquant l'accessibilité aux lieux de réunion, l'absence de certains délégués communaux peut également se faire sentir. Les entretiens menés par la Présidente auprès des maires des communes reculées favorise leur intérêt vis-à-vis du Parc. Ces dispositions sont récentes mais l'obtention du quorum semble s'améliorer depuis leur mise en place.

”

3. Dans les syndicats mixtes récemment créés

Constats

Lorsque la création du Parc est récente, la participation régulière des élus est recommandée pour leur familiarisation avec le fonctionnement du Parc. Les leviers sollicités :

- Une représentation directe des délégués au Comité syndical.
- Un quorum des membres.

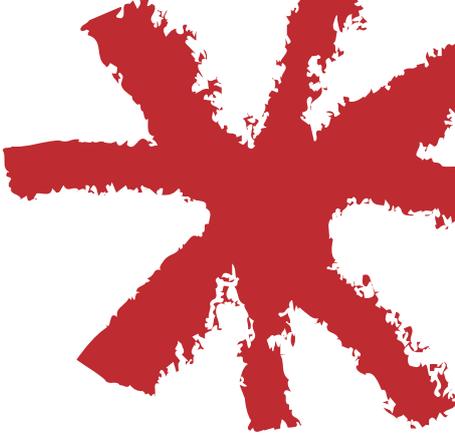
Témoignages

“

- **Alpilles** : Le Parc opte pour un quorum des membres, admet des suppléants et autorise la transmission d'au maximum un pouvoir entre délégués du Comité syndical. Il remarque la présence régulière des délégués communaux et intercommunautaires. Il note la présence variable des délégués départementaux et régionaux. Les délégués des intercommunalités sont d'ores et déjà inclus dans les réunions du comité syndical pour les familiariser avec leur fonctionnement : les 3 principaux EPCI sont régulièrement présents. L'élu départemental systématiquement présent est proche des élus communaux. L'élu régional régulièrement présent est proche des élus communaux, mais aussi désigné par la Région Sud PACA comme référent et élu Vice-Président du Parc. Le Parc n'a pas de difficulté à atteindre le quorum.
- **Doubs Horloger** : Le Parc opte pour un quorum des voix, admet des suppléants et autorise la transmission de pouvoirs entre élus du comité syndical. Il remarque la présence systématique des élus intercommunautaires et une présence régulière des délégués départementaux. Il note la présence d'un nombre insuffisant de délégués régionaux et la présence irrégulière des délégués communaux. Les EPCI étaient au cœur du projet de Parc, construit sur l'ancien Pays du Doubs Horloger. Les 3 EPCI concernés sont aujourd'hui entièrement compris dans le périmètre classé du Parc, impliqués dans la gouvernance à la fois pour la mise en œuvre de la charte, les objets du Pays et l'élaboration du SCoT repris par le Parc. Les délégués communaux présents sont variables d'une réunion à l'autre : les délégués absents viennent des communes les plus éloignées du lieu de rendez-vous retenu tel jour. L'absence des 4 délégués régionaux s'explique par la distance séparant le siège des élus du Parc : le Parc est situé en marge de la Région Bourgogne Franche-Comté. Le Parc reconnaît avoir connu des difficultés pour atteindre le quorum. Le choix du quorum des voix est justifié pour faciliter son obtention : le taux de présence approche les 50%. Le Parc utilise ponctuellement la visioconférence mais n'autorise pas le vote électronique, à la fois pour les incertitudes techniques (mauvaise connexion Internet dans les communes rurales, prise en main difficile par les élus) et le risque de désengagement physique des élus.

”





Question 3

GOVERNANCE ET CONTRIBUTION STATUTAIRE : COMMENT S'ORGANISENT LES SOLIDARITÉS TERRITORIALES ?



RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS DE FONCTIONNEMENT

Contexte

Les syndicats mixtes de Parc ne tirent leurs ressources ni de contributions fiscales, ni d'un service rendu, mais des contributions statutaires de chacun de leurs membres. Les contributions statutaires garantissent au syndicat mixte des recettes stables et minimales pour assurer la couverture des charges de fonctionnement structurelles. A ces contributions statutaires s'ajoutent des financements mobilisés auprès des collectivités, des services de l'État, ou de l'Europe, pour la mise en œuvre d'un programme d'action défini, qui restent conjoncturels et ne sont pas fixés par les statuts.

Le niveau de participation financière de chaque type de collectivité est un indicateur d'engagement dans le syndicat mixte et de solidarité financière entre collectivités au bénéfice de l'action du Parc.

Rappel des textes

Contrairement aux EPCI et aux syndicats de communes, la répartition des votes dans un syndicat mixte ouvert n'est pas régie par le niveau de participation financière. Les modes de répartition de la cotisation entre collectivités est donc un sujet qui doit être arbitré dans les statuts.

Guide des syndicats mixtes

- Rendre obligatoire la cotisation statutaire des collectivités membres
- C'est la qualité de membre adhérent au syndicat mixte, à titre individuel, qui régit le principe de la contribution statutaire. Un EPCI n'a pas à payer la contribution statutaire des communes membres, de même que les communes membres n'ont pas à payer la contribution des EPCI.
- Inscrire la répartition des cotisations statutaires afin d'en faire une disposition permanente, dont la modification ne sera envisageable ultérieurement que par la mise en œuvre d'une procédure de modification des statuts.
- Fixer des règles simples de répartition de la cotisation par collège : Dans la pratique, il est conseillé de rapporter la contribution à l'intérieur de chaque collège, à une valeur fixe qui permet une évolution.
 - Pour les communes : une valeur de base par habitant. Les Parcs étant classés sur la base de l'engagement des communes, une contribution significative des communes (reflet de leur implication et de leur responsabilité au sein du Parc) est souhaitable.
 - Pour les EPCI : une valeur forfaitaire qui marque la reconnaissance politique des EPCI. Pour les EPCI situés à cheval sur le périmètre classé, cette cotisation pourra être pondérée au regard du nombre de communes classées de l'EPCI. Chaque syndicat mixte fera en sorte de trouver des équilibres au sein du bloc local afin que ce bloc local soit assuré d'une représentation significative dans les votes et dans les financements statutaires. Les contributions des EPCI sont à étudier au cas par cas en fonction notamment de leur part de territoire classé.
 - Pour les villes-portes et Départements, une valeur forfaitaire.
 - Pour les régions, une valeur permettant d'assurer au moins 50% des recettes statutaires.

L'utilisation de critères différents (prorata du nombre d'habitants, forfait...), à l'intérieur d'un même collège est déconseillée, au risque de méconnaître le respect du principe d'égalité devant les charges publiques.

① Sous quelle forme sont exprimés les équilibres de cotisation entre membres ?

État des lieux

De même que pour la répartition des voix entre collectivités, les syndicats mixtes procèdent à cette répartition de la contribution statutaire en associant plusieurs registres :

- La répartition de la contribution statutaire repose sur des données chiffrées, telles :
 - Des pourcentages, indiquant une part du budget ;
 - Des montants et règles de calcul, définies pour chaque collectivité ou collègue ;
 - Ou une combinaison des deux.
- La répartition de la contribution statutaire est fondée sur des regroupements de collectivités et de collèges, définis dans les statuts ou déduits des équilibres globaux :
 - Ces équilibres peuvent détailler la contribution statutaire des Régions, des Départements, des EPCI, des communes classées et éventuellement des villes-portes, des communes associées ou des établissements publics membres des syndicats mixtes ouverts élargis.
 - Ces équilibres considèrent parfois les contributions statutaires versées par trois blocs que sont les Régions, les Départements et le Bloc local (comme regroupement de tous les autres adhérents).
 - Enfin, les équilibres mettent parfois en regard les contributions statutaires versées par un Bloc général (comme regroupement des Régions et des Départements) et un Bloc local.

Les équilibres de cotisation peuvent donc se comprendre selon des logiques variées et propres aux modes de gouvernance des syndicats mixtes. Un détail spécifique à chacun de ces registres est proposé dans la suite de l'état des lieux.

② Quels sont les équilibres de cotisation entre membres ?

Méthodologie

Les données suivantes présentent les équilibres de cotisation entre collectivités pour 55 PNR. Ces résultats ont été obtenus à partir de :

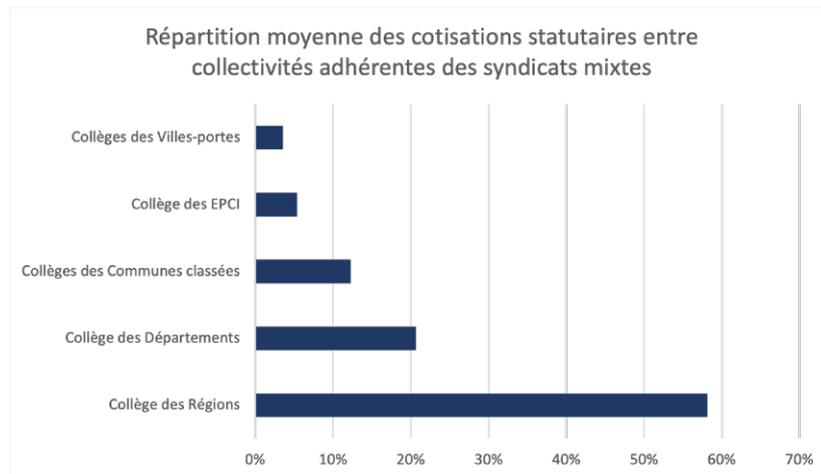
- Une compilation des données comptables, aussi dit “observatoire des budgets”, réalisée annuellement par la Fédération : il s’agit du fichier actualisé avec les données de 2021. Étant donnée la création des Parcs de Corbières Fenouillèdes et du Doubs Horloger en 2021, **les données des 2 Parcs n’ont pas été intégrées dans cette analyse.**
- En cas d’absence de l’information comptable exacte dans l’observatoire, est repris le détail de la cotisation statutaire entre adhérents indiqué dans les statuts rassemblés en avril 2023 : il s’agit des statuts en vigueur à l’instant de la photographie, ou les statuts les plus récents auxquels il a été possible d’accéder grâce aux envois des référents des Parcs ou par la documentation en ligne. Les données du Parc du Médoc ont manqué pour l’intégrer à cette analyse.
- Les données ont pu faire l’objet d’une vérification et d’une correction par les référents des syndicats mixtes dans un second temps.

Compte tenu de l’évolution des statuts, ces résultats sont à considérer comme une photographie *globale* des configurations de syndicats mixtes *sur la période de 2021 à 2023.*



1. Équilibres de cotisation : résultats globaux

État des lieux



Trois principaux constats sont possibles sur l'ensemble des données :

- Les Régions sont les contributrices majoritaires des syndicats mixtes (pour 58,12%).
- Les 40 % restants sont répartis à part égale entre les Départements et le Bloc local (communes et EPCI).
- Les communes classées cotisent 2 fois plus que les EPCI.

Ces résultats moyens ne rendent pas compte de la diversité des configurations propres à chaque syndicat mixte. Un traitement de ces mêmes données est proposé par la suite pour rendre compte des équilibres propres à chaque syndicat mixte et des types de regroupements des collèges.

2. Équilibres de cotisation : pourcentages fixés dans les statuts

État des lieux

Pour 30 PNR (52%), les contributions statutaires des collèges sont formulées par des pourcentages répartissant la contribution globale et fixant des équilibres globaux.

Un quart d'entre eux définissent d'abord la cotisation du bloc local, puis le reste de la contribution globale est réparti entre les autres membres, Régions et Départements :

- La cotisation du bloc local est déterminée au prorata de la population (Baronnies provençales, Brière, Haut-Languedoc, Landes de Gascogne, Marais du Cotentin et du Bessin, Normandie-Maine).
- Les EPCI cotisent selon le même principe que les communes, leur cotisation est une fraction de celle des communes (Golfe du Morbihan, Ballons des Vosges, Marais poitevin, Pyrénées ariégeoises).
- Un montant est calculé au prorata de la population pour les communes, puis la différence par rapport à un pourcentage donné pour le bloc local est versée par les EPCI (Aubrac, Narbonnaise en Méditerranée, Pilat).

Ces équilibres combinent ainsi une logique stable et une logique dynamique : le poids financier de chacun des collèges est fixe par rapport aux autres, mais les montants sont calculés sur une base dynamique tenant compte des évolutions démographiques.

Deux tiers des statuts proposent des équilibres fixes en donnant le pourcentage exact de la contribution globale versée par les collèges, en général ceux des Régions et des Départements :

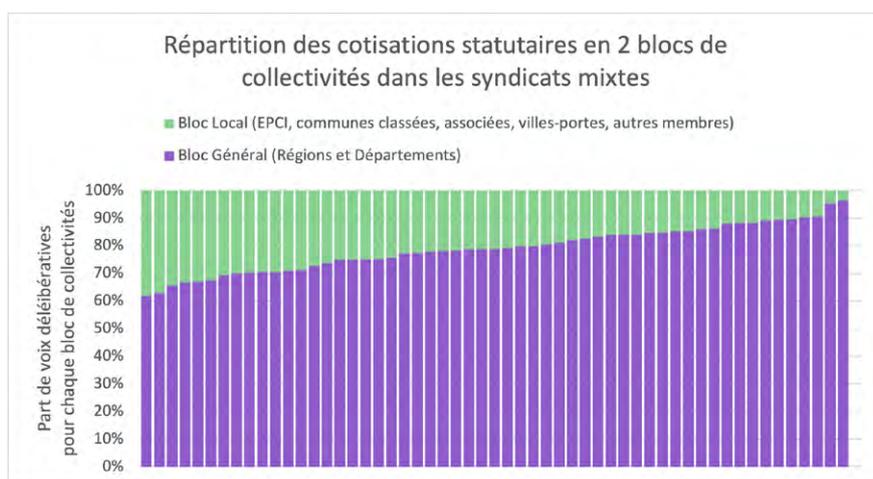
- Le collège des Régions, des Départements et le Bloc Local se partagent à égalité la contribution globale (Corbières Fenouillèdes, Narbonnaise en Méditerranée, Golfe du Morbihan et Avesnois).
- Le collège des Régions prend en charge entre 40 et 45% de la contribution globale (Pyrénées catalanes et Vosges du Nord).
- Le collège des Régions prend en charge 50% de la contribution globale, le Bloc Général prend en charge plus de 75% de la contribution globale (Aubrac, Caps et Marais d'Opale, Causses du Quercy, Grands Causses, Haut-Jura, Pyrénées ariégeoises et Préalpes d'Azur).
- Le collège des Régions prend en charge entre 55 et 85% de la contribution globale, le Bloc Général prend en charge entre 80 et 90% de la contribution globale (Corse, Massif des Bauges, Vercors, Volcans d'Auvergne, Monts d'Ardèche, Périgord-Limousin, Livradois-Forez).

Les autres statuts forment d'autres types d'équilibres globaux :

- La contribution communale correspond à un cinquième de la contribution régionale (Millevaches en Limousin).
- La contribution du Bloc Local est égale à la contribution départementale (Scarpe-Escaut).

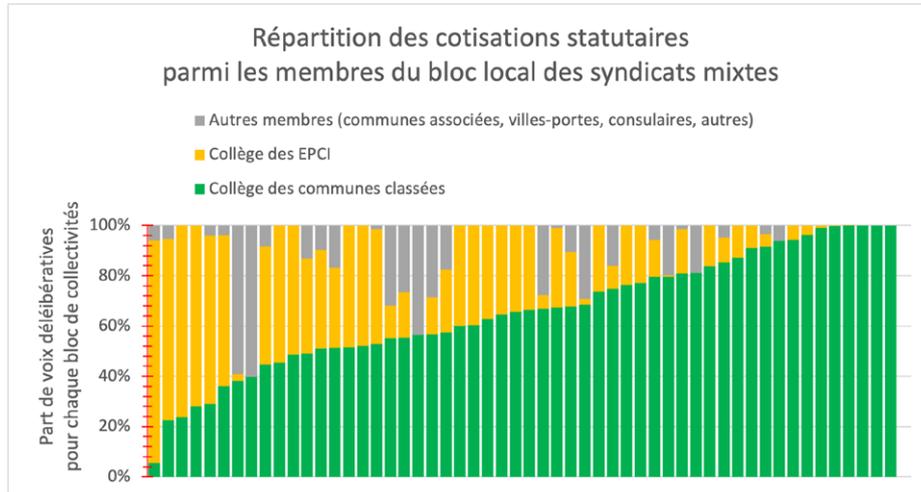
3. Équilibres de cotisation : détail par syndicat mixte

État des lieux



Les constats qu'il nous est donné de faire :

- Le bloc des Régions et des Départements participe de 61,8% à 96,3% de la contribution statutaire globale.
- Le collège des Départements contribue pour 40% ou plus de la contribution statutaire globale dans 5 syndicats mixtes (Forêt d'Orient, Haut-Languedoc, Landes de Gascogne, Marais du Cotentin et du Bessin, Pyrénées catalanes).
- Le collège des Régions contribue pour 70% ou plus de la contribution statutaire globale dans 9 syndicats mixtes (Corse, Doubs Horloger, Gâtinais français, Guyane, Lorraine, Martinique, Queyras, Verdon, Volcans d'Auvergne).
- Le Bloc local contribue pour 30% ou plus de la contribution statutaire globale dans 8 syndicats mixtes (Baie de Somme, Haute-Vallée de Chevreuse, Narbonnaise en Méditerranée, Golfe du Morbihan, Boucles de la Seine normande, Scarpe-Escaut, Vexin français, Avesnois)



Les constats qu’il nous est donné de faire :

- Le collège des communes classées participe de 5,5% à 100% de la contribution statutaire du Bloc local.
- Le collège des EPCI contribue pour 50% ou plus de la contribution statutaire du bloc local dans 8 syndicats mixtes (Narbonnaise en Méditerranée, Baie de Somme, Ardennes, Préalpes d’Azur, Pilat, Brenne, Baronnies provençales, Loire-Anjou-Touraine).

Ce sont les résultats les plus saillants. Les Annexes n°9 détaillent les équilibres de cotisation selon plusieurs modes de regroupement des collectivités.

4. Équilibres de cotisation selon certaines caractéristiques des Parcs

Les Annexes n°10 indiquent les équilibres de cotisation pour les syndicats mixtes selon :

- Les grandes périodes institutionnelles depuis la création des PNR
- Le nombre de membres adhérents des syndicats mixtes
- Les Régions adhérentes aux syndicats mixtes
- Le caractère inter-régional, mono-régional ou à CTU des syndicats mixtes

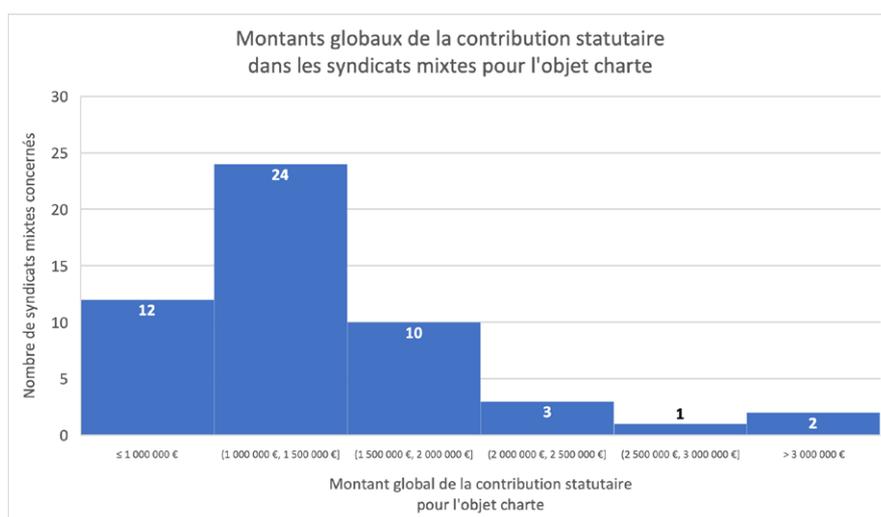
Sachant que ce sont des résultats moyens (l’analyse précédente révèle la variabilité du jeu de données : on peut questionner l’homogénéisation opérée par des valeurs moyennes) pour des groupes de syndicats mixtes de taille variable (certains groupes de petite taille et d’autres de grande taille : on peut questionner la représentativité de ces groupes), il serait incorrect de tirer des conclusions à partir de ces données chiffrées : elles suggèrent seulement les tendances.



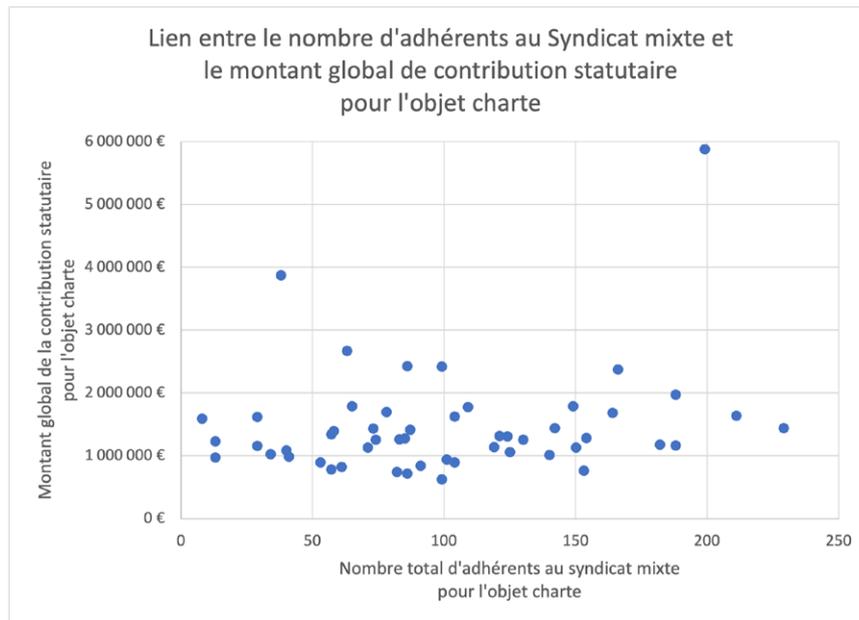
CALCUL DES CONTRIBUTIONS STATUTAIRES

① À combien s'élève la contribution statutaire pour les syndicats mixtes ?

État des lieux



Le montant global de contribution statutaire pour la mise en œuvre de la charte est compris entre 600 000 € et 2 600 000 € pour la quasi-totalité des syndicats mixtes, pour une valeur médiane de 1 270 000 €. A cela s'ajoutent les Parcs de Martinique (3 800 000 €) et de Corse (5 800 000 €) dont la contribution statutaire est nettement supérieure aux autres Parcs.



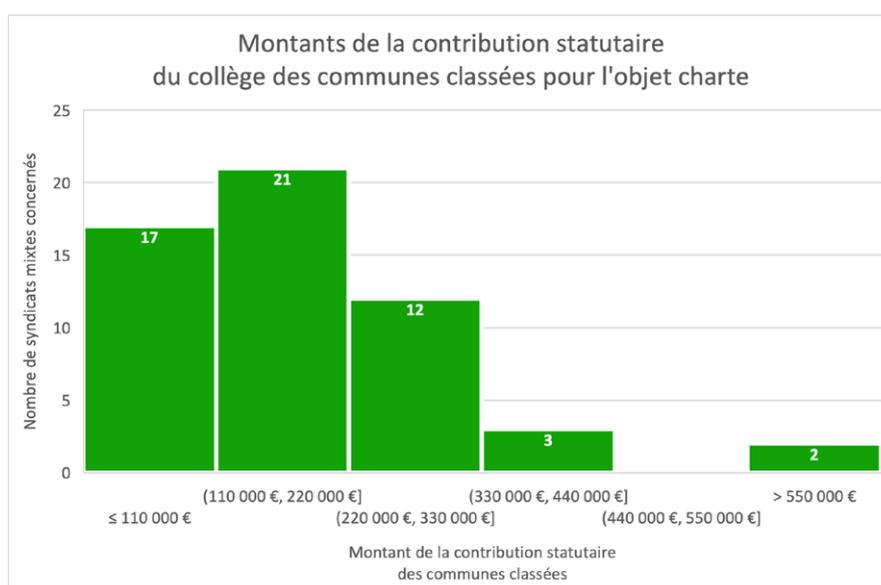
Le montant de la contribution statutaire global pour l'objet charte ne semble pas corrélé au nombre de parties prenantes. Globalement, ce montant global varie d'un facteur 4 entre syndicats mixtes (les cas de la Martinique et de la Corse mis à part). Les montants sont d'autant plus variables entre syndicats mixtes si on les compare collège par collège :

- Un facteur 820 pour les communes classées
- Un facteur 190 pour les EPCI (hors Parcs sans adhésion des EPCI au syndicat mixte)
- Un facteur 18 pour les Départements
- Un facteur 5 pour les Régions (hors Parc à CTU)

Donc pour des montants globaux relativement homogènes, les différences majeures entre syndicats mixtes se situent dans la répartition des contributions entre collèges.

② Comment est évaluée la contribution statutaire des communes classées ?

État des lieux



La contribution des collèges des communes classées s'échelonne de 780 € à 639 000 €, pour une valeur médiane de 148 500 €. Les trois-quarts des syndicats mixtes définissent un montant par habitant identique pour la contribution statutaire de toute commune classée, le quart restant ajuste les modalités de cotisation selon les communes classées.

La cotisation communale est généralement établie selon le nombre d'habitants du territoire de Parc : plus la commune est peuplée, plus sa cotisation est élevée. Mais ce critère est parfois complété par d'autres : la cotisation des communes peut varier selon qu'elles sont entièrement ou partiellement classées, en fonction de l'adhésion ou non de leur EPCI au syndicat mixte ou d'après leur potentiel fiscal. Certains petits Parcs fixent plutôt un montant pour chaque commune dans leurs statuts.

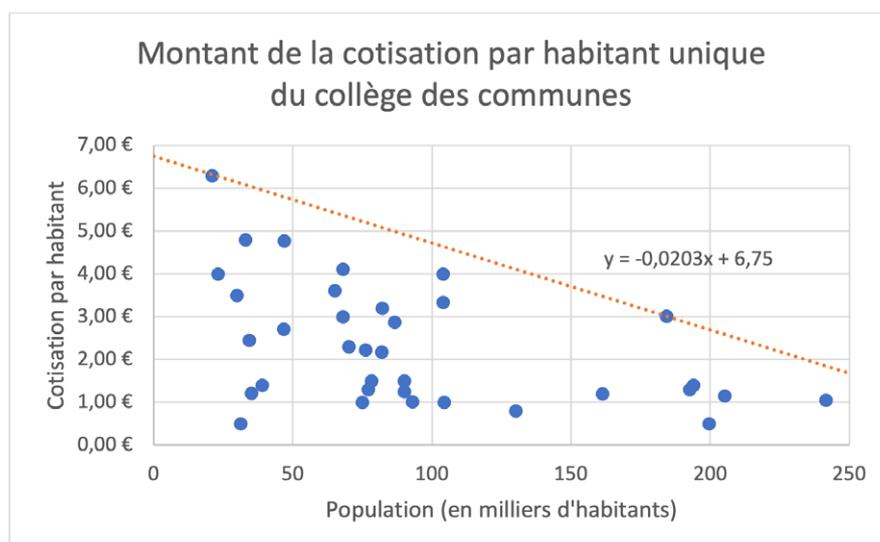
1. Cotisation au prorata de la population : 48 PNR (83%)

La cotisation de chaque commune est calculée au prorata du nombre d'habitants concernés par le périmètre classé du Parc, c'est-à-dire que la cotisation de la commune peut être ramenée à une « cotisation par habitant » versée autant de fois qu'il y a d'habitants en jeu. Ces logiques de cotisation sont comparables à quelques nuances près : plusieurs niveaux de cotisation par habitant peuvent être formulées en intégrant d'autres critères.

a) Variante 1 : Cotisation par habitant unique : 36 PNR (62%)

Cette cotisation par habitant est la même pour toute commune du Parc, auquel cas la cotisation globale de la commune est obtenue en se fondant sur la population DGF de l'INSEE. Les cotisations par habitant s'échelonnent de 0,51 €/habitant à 6,3 €/habitant, pour une médiane de 1,80 €/habitant.

- o **Corse** : La cotisation du collège des communes est de 3,37 € par habitant. La contribution de la commune est alors calculée au prorata de la population uniquement concernée par le territoire classé Parc. Un plafond de 3000 € pour la contribution communale est fixée dans les statuts.
- o **Marais poitevin** : La cotisation du collège des communes est de 1 € par habitant. Jusqu'à présent, 3 communes cotisent à hauteur de 0,50 € par habitant. Une évolution à l'horizon 2024 est prévue afin d'homogénéiser la cotisation de toutes les communes classées du Parc.



Le tracé des cotisations par habitant pour la configuration où elle est unique et identique à toutes communes classées montre 2 principaux résultats :

- La cotisation par habitant des communes n'est globalement pas corrélée au nombre d'habitants des Parcs ;
- Néanmoins un plafond n'est pas dépassé, pour lequel plus il y a d'habitants sur le territoire du Parc et plus basse est la cotisation par habitant.

b) Variante 2 : Cotisation par habitant selon l'adhésion de l'EPCI : 6 PNR (10%)

La cotisation par habitant diffère entre communes selon que l'intercommunalité à laquelle elles appartiennent adhère ou non au syndicat mixte, auquel cas la cotisation globale de la commune dépend à la fois de la population DGF et de l'adhésion de l'EPCI.

- **Caps et Marais d'Opale** : La contribution des collèges du territoire (regroupant les EPCI, les communes classées, les communes associées, les villes-portes et les chambres consulaires) correspond à 25% de la contribution statutaire globale. La cotisation des communes dont l'EPCI n'est pas adhérent au syndicat mixte est de 2,25 € par habitant. La cotisation des communes dont l'EPCI est adhérent est comprise entre 0,70 et 2,25 € par habitant ; la cotisation des EPCI est également comprise dans cet intervalle.
- **Pilat** : La cotisation des communes est fondée sur une base de 0,60 € par habitant. Les communes dont l'EPCI n'est pas adhérent au syndicat mixte cotisent 3,5 fois la base par habitant. Les communes dont l'EPCI est adhérent cotisent 0,5 fois la base par habitant ; l'EPCI cotise alors 3 fois la base par habitant. Cette logique est similaire pour l'Aubrac.
- **Ballons des Vosges** : Une partie de la contribution communale peut être versée par les EPCI d'après les statuts. Il en est de même dans les Marais du Cotentin et du Bessin.
- **Périgord-Limousin** : La contribution du bloc local (EPCI, communes classées et villes-portes) représente 20% des contributions modulables (la contribution régionale représente les autres 80%, la contribution départementale est fixe). La part du bloc local est répartie par EPCI : la moitié est due par l'EPCI, l'autre moitié par les communes concernées. La répartition de la part des communes est calculée au prorata de la population.

c) Variante 3 : Cotisation par habitant selon la surface classée : 4 PNR (7%)

Une distinction peut être réalisée entre communes selon la surface communale incluse dans le territoire classé Parc, pour ainsi adapter la cotisation à la population de la commune effectivement concernée par le territoire classé. La contribution globale dépend à la fois de la population DGF et de la surface classée.

- o **Doubs Horloger** : La cotisation des communes totalement classées est de 2 € par habitant. Le calcul de la contribution des communes partiellement classées est fondé sur la population totale de la commune, avec une cotisation par habitant égale à la moitié de celle des communes totalement classées. Cette logique est identique pour le Golfe du Morbihan et le Haut-Jura.
- o **Haute-Vallée de Chevreuse** : La cotisation des communes totalement classées est de 4,85 € par habitant. Le calcul de la contribution des communes partiellement classées est fondé sur la population totale de la commune et la même cotisation unitaire ; le montant est ensuite pondéré et réduit à la surface classée de la commune. Cette logique est similaire pour les Ballons des Vosges
- o **Vercors** : Les statuts différencient les 75 communes totalement classées et les 9 communes partiellement classées pour la contribution statutaire. Les communes totalement classées cotisent pour 8,56% du budget de fonctionnement, réparties au prorata de la population. Les communes partiellement classées cotisent au total pour 1,44% du budget de fonctionnement ; la répartition de ce pourcentage est précisée pour chacune des communes.

d) Variante 4 : Cotisation par habitant par strate de population : 2 PNR (4%)

Soit plusieurs étages de population sont définis, sur lesquels sont annexées des cotisations unitaires différentes, soit un groupe défini de communes se distinguent par leur population bien supérieure à celles des autres communes, auquel cas un plafond de cotisation ou une cotisation unitaire différente est précisée. La cotisation globale de la commune ne dépend que de la population DGF.

o

- o **Livradois-Forez** : Le collège des communes cotise pour 11,2% de la contribution statutaire globale. Les statuts définissent 5 étages de population, avec des seuils compris entre 1000 et 10 000 habitants et des cotisations unitaires établies entre 2,60 à 4,14 € par habitant. Ces modalités résultent d'une délibération récente, motivée par le Président de « faire porter l'effort sur les plus grosses communes », en général aussi les mieux dotées.
- o **Martinique** : Les statuts définissent 3 étages de population, avec des seuils compris entre 20 000 et 40 000 habitants et des cotisations unitaires établies entre 0,15 à 0,30 € par habitant.

2. Cotisation forfaitaire : 3 PNR (5%)

La cotisation des communes est définie par un forfait fixé dans les statuts. Ces montants sont variables selon les communes, justifiés soit par une distinction entre les communes entièrement classées et celles partiellement classées, soit par un détail exhaustif du montant versé par chacune des communes. Cette configuration concerne des Parcs parmi ceux qui ont le moins de communes adhérentes.

- o **Queyras** : Chacune des 7 communes totalement classées verse une cotisation forfaitaire de 9 516 €. Chacune des 3 communes partiellement classées verse une cotisation de 6 382 €.
- o **Camargue** : Chacune des 3 communes verse une cotisation forfaitaire fixée au cas par cas par les statuts. Cette logique est identique pour chacune des 28 communes adhérentes de la Sainte-Baume.

3. Combinaison de logiques de calcul : 8 PNR (14%)

Certains syndicats mixtes combinent les critères et les logiques précédentes :

a) Variante 1 : Cotisation au prorata de la population et du potentiel fiscal : 3 PNR (5%)

La contribution de la commune est calculée par la somme de deux parts :

- La première part est calculée au prorata de la population : 50% de la contribution du collège est répartie selon la population, le montant est donc déduit de la population DGF.
- La seconde cotisation est calculée au prorata du potentiel fiscal : 50% de la contribution du collège est répartie selon le nombre de points fiscaux, le montant est donc déduit du potentiel fiscal de la commune.

En Brenne, la contribution des communes est calculée, pour moitié, au prorata de la population des communes et, pour moitié, au prorata du potentiel fiscal des communes. Le montant fait l'objet d'une délibération du Comité syndical. Un plafond sur la valeur moyenne de la cotisation par habitant est indexé sur l'évolution de l'indice des prix, évaluée à 5,30 € par habitant en 2018. Cette logique est identique pour les Pyrénées catalanes et les Monts d'Ardèche.

b) Variante 2 : Cotisation au prorata de la population et forfaitaire : 2 PNR (4%)

Dans le Mont Ventoux, les communes dont le territoire est entièrement classé ont une cotisation évaluée au prorata du nombre d'habitants. Les communes partiellement classées, soit 4 des 38 communes du décret de classement, cotisent d'après un forfait fixé au cas par cas par les statuts.

Dans les Préalpes d'Azur, le collège des communes cotise pour 7% de la contribution statutaire globale. La cotisation est composée de 2 parts : la première est un forfait dépendant de l'étage de population de la commune, la seconde correspond à une répartition au prorata de la population de la différence (déduite du pourcentage assigné au collège). Les statuts définissent 7 étages de population, avec des seuils compris entre 250 et 8000 habitants et des parts forfaitaires établies entre 100 à 1500 € par habitant. La part variable est de l'ordre de 0,87 € par habitant.

c) Variante 3 : Cotisation au prorata de la population et de la surface classée : 1 PNR (2%)

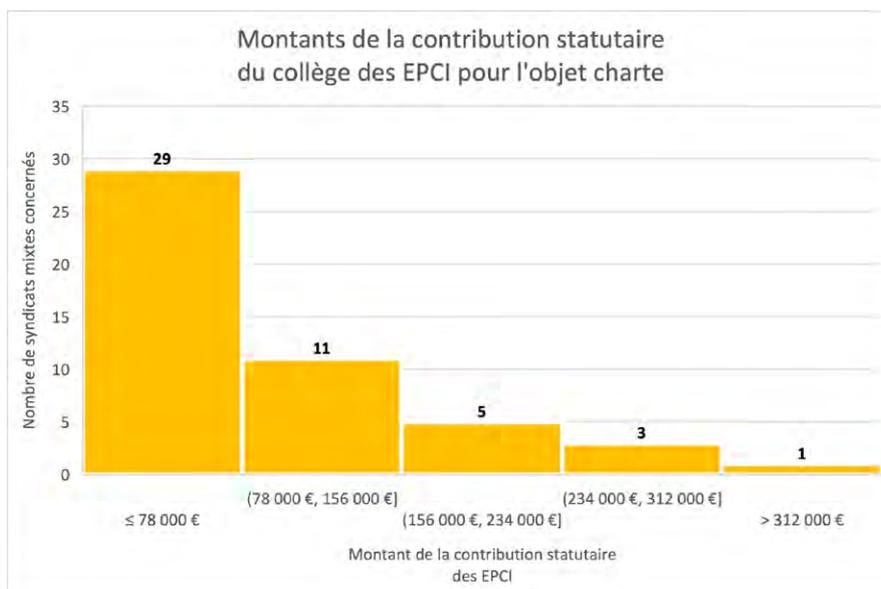
En Oise – Pays de France, la cotisation des communes totalement classées est de 2,66 € par habitant. Le calcul de la contribution des communes partiellement classées est calculé, pour moitié, au prorata de la population concernée par le territoire Parc et, pour moitié, au prorata de la surface communale incluse dans le territoire Parc. Une commune bénéficie d'un plafond de 5580 € à sa contribution statutaire.

d) Variante 4 : Cotisation selon la population et la localisation géographique : 1 PNR (2%)

En Chartreuse, la cotisation des communes est fondée sur une base de 0,55 € par habitant. Selon le secteur géographique (tel que défini dans la charte) et l'étage de population de la commune auquel appartient la commune, la base par habitant est différemment pondérée.

③ Comment est évaluée la contribution statutaire des EPCI ?

État des lieux



La contribution des collèges des EPCI s'échelonne de 180 € à 330 000 €, pour une valeur médiane de 56 875 €. La moitié des syndicats mixtes définissent un montant (soit une cotisation par habitant, soit un forfait) identique pour tout EPCI, l'autre moitié ajuste les modalités de cotisation selon les EPCI.

La cotisation des EPCI est généralement établie selon le nombre d'habitants concernés par le territoire de Parc. Mais ce critère est souvent décliné sous plusieurs et combinées avec d'autres, afin de tenir au mieux compte des spécificités de chaque EPCI. Dans certains syndicats mixtes, la contribution des EPCI reprend une partie de la contribution des communes (cf. contribution des communes classées).

1. Cotisation au prorata de la population : 25 PNR (43%)

La cotisation de chaque EPCI est calculée au prorata du nombre d'habitants concernés par le périmètre classé du Parc, c'est-à-dire que la cotisation de l'EPCI peut être ramenée à une « cotisation par habitant » versée autant de fois qu'il y a d'habitants en jeu. Cette cotisation par habitant peut être fixée dans les statuts et/ou déduite des équilibres globaux qui assignent un pourcentage fixe au collège des EPCI.

a) Variante 1 : Cotisation par habitant unique : 24 PNR (41%)

Cette cotisation par habitant est la même pour tout EPCI du Parc : la cotisation globale de l'EPCI est obtenue en se fondant sur la population DGF de l'INSEE.

- o **Doubs Horloger** : La cotisation des EPCI est fixée à 2,50 € par habitant. Cette contribution évoluera au même rythme que celle des communes.
- o **Narbonnaise en Méditerranée** : La contribution statutaire du collège de l'EPCI correspond au tiers du budget de fonctionnement auquel a été retiré la contribution communale. La communauté d'agglomération cotise 1,22 € minimum par habitant, base révisable.
- o **Pyrénées ariégeoises** : La contribution statutaire du bloc local (EPCI, communes classées et associées) représente 25% de la contribution globale. La répartition des cotisations est calculée au prorata de la population, sachant que la cotisation par habitant des EPCI est égale à 10% de celle des communes classées.

b) Variante 2 : Cotisation unique pondérée par la surface classée : 1 PNR (2%)

En Préalpes d'Azur, le collège des EPCI cotise pour 18% de la contribution statutaire globale. La répartition de la contribution est calculée au prorata de la population totale des EPCI, ensuite pondérée et réduite à la surface classée de l'EPCI.

2. Cotisation forfaitaire : 18 PNR (31%)

La cotisation des EPCI est définie par un forfait fixé dans les statuts. Ces montants peuvent être variables selon les EPCI, justifiés soit par une distinction entre classes d'EPCI, soit par des étages de population occupant le territoire des EPCI.

a) Variante 1 : Forfait unique : 6 PNR (10%)

Le même forfait est défini pour chacun des EPCI du Parc. Les forfaits s'échelonnent ainsi :

- o **Gâtinais français** : un forfait symbolique de 1€ pour les 4 communautés de communes et les 3 communautés d'agglomération adhérentes. Les statuts annoncent par ailleurs que des forfaits sont fixés sur la partie programmation.
- o **Perche** : un forfait de 20 € minimum pour chacune des 9 communautés de communes adhérentes.
- o **Haut-Jura** : un forfait de 182 € d'après les statuts pour chacune des 10 communautés de communes adhérentes.
- o **Luberon** : un forfait de 1012 € pour chacune des 3 communautés de communes et 2 communautés d'agglomération adhérentes.
- o **Queyras** : un forfait de 3 358,32€ pour la communauté de communes adhérente.
- o **Armorique** : un forfait de minimum 20 € pour chacune des 5 communautés de communes adhérentes. Les membres de Brest et de Brest Métropole disposent d'un collège spécifique : leur contribution est un forfait de 48 366 € minimum.

b) Variante 2 : Forfait par strate de population : 5 PNR (9%)

Plusieurs niveaux de forfaits sont donnés en fonction des étages de population définis dans les statuts.

- o **Causses du Quercy** : Les statuts définissent 3 étages de population, avec des seuils compris entre 2 500 et 5 000 habitants et des forfaits établis entre 700 à 1 500 € par EPCI. Cette logique est similaire pour les Landes de Gascogne, les Volcans d’Auvergne et le Verdon.
- o **Lorraine** : Les statuts considèrent les EPCI de moins de 3 000 habitants dont le forfait est de 500 € et les EPCI de plus 3 000 habitants dont le forfait est de 1 000 €. La métropole du Grand Nancy fait exception avec un forfait de 24 011 €.

c) Variante 3 : Forfait annexé à la classe juridique : 3 PNR (5%)

Plusieurs forfaits sont définis pour les EPCI. Une différence entre ces forfaits est notamment la classe juridique des EPCI (communauté de communes, communauté d’agglomération, communauté urbaine et métropole).

- o **Camargue** : Le forfait de la communauté d’agglomération est de 46 865 € et celui de la métropole Aix Marseille Provence est de 112 616 €.
- o **Mont Ventoux** : Le forfait des 2 communauté de communes est de 10 000 € et celui de la communauté d’agglomération est de 15 000 €.
- o **Sainte-Baume** : Le forfait de la communauté de communes est de 10 000 € et celui des 2 communautés d’agglomération est de 40 000 €.

d) Variante 4 : Forfait soumis à délibération : 4 PNR (7%)

Le montant exact de la contribution n'apparaît pas dans les statuts, il fait l'objet d'une décision par le Comité syndical.

- o **Corse** : La contribution des communes et des EPCI constituent 2,5% du budget de fonctionnement. Le montant est fixé par délibération du comité syndical. Cette logique est similaire en Livradois-Forez (contribution des EPCI = 6,7 % de la contribution globale pour l'objet charte).
- o **Haute-Vallée de Chevreuse** : Le montant de la contribution des EPCI est symbolique, il est fixé par délibération du comité syndical.
- o **Marais du Cotentin et du Bassin** : Le montant est établi par le comité syndical.

3. Combinaison de logiques de calcul : 9 PNR (16%)

Certains syndicats mixtes combinent les critères et les logiques précédentes :

a) Variante 1 : Cotisation au prorata de la population et du potentiel fiscal : 4 PNR (7%)

La contribution de l'EPCI résulte de la somme de deux parts :

- La première part est calculée au prorata de la population : 50% de la contribution du collège est répartie selon la population, le montant de l'EPCI est donc déduit de la population DGF.
- La seconde part est calculée au prorata du potentiel fiscal : 50% de la contribution du collège est répartie selon le nombre de points fiscaux, le montant de l'EPCI est donc déduit de son potentiel fiscal.

Dans les Pyrénées catalanes, la contribution des EPCI représente 3,38% de la contribution statutaire globale. La répartition est calculée pour moitié au prorata de la population et pour moitié du potentiel fiscal. Cette logique de calcul est retrouvée dans les Monts d'Ardèche (contribution des EPCI = 1% de la contribution globale) et en Scarpe-Escaut (contribution des EPCI > 25% de la contribution du bloc local).

En Brière, 1 communauté de communes et 2 communautés d'agglomération adhèrent au syndicat mixte. Leur cotisation combine 3 facteurs. Elle est d'abord comptée au prorata du nombre d'habitants (la cotisation unitaire est de 0,30 € par habitant) et au prorata du potentiel fiscal (la part unitaire est de 0,0006 € par point de potentiel fiscal). Ensuite, un tiers de cette somme est pondéré par un ratio (défini comme le nombre de communes de l'EPCI adhérentes au Parc divisé par le nombre total de communes de l'EPCI).

b) Variante 2 : Cotisation répartie entre communes et EPCI : 2 PNR (4%)

Dans le Périgord-Limousin, la contribution du bloc local (EPCI, communes classées et villes-portes) représente 20% des contributions modulables (la contribution régionale représente les autres 80%, la contribution départementale est fixe). La part du bloc local est répartie par EPCI : la moitié est due par l'EPCI, l'autre moitié par les communes concernées. La répartition de la part des communes est calculée au prorata de la population.

Dans l'Aubrac, la contribution statutaire du bloc local (EPCI, communes classées et associées) représente 20% de la contribution globale. La part du bloc local est répartie par EPCI : lorsque l'EPCI est membre, une partie est due par l'EPCI et l'autre par les communes ; lorsque l'EPCI n'est pas membre, le tout est dû par les communes.

c) Variante 3 : Cotisation au prorata de la population et forfaitaire : 2 PNR (4%)

Dans les Boucles de la Seine normande, 4 communautés de communes, 1 communauté d'agglomération, 1 communauté urbaine et 1 métropole adhèrent au syndicat mixte. Pour tous ces EPCI, la contribution est calculée au prorata de la population à partir d'une cotisation unitaire de 0,23 € par habitant. La cotisation des communautés de communes se limitent à ce calcul. Pour les autres EPCI, la cotisation comprend aussi une part fixe dépendant de la classe de l'EPCI : elle est comprise entre 38 500 € et 70 000 €.

Dans les Vosges du Nord, la contribution du collège des EPCI compte pour 9,53% de la contribution statutaire globale. La cotisation des 8 communautés de communes adhérentes comprend une part fixe (un montant de 2 000 € identique à chaque EPCI) et une part variable (comptée au prorata de la population et déduite des équilibres globaux).

d) Variante 4 : Cotisation selon la population et la localisation géographique : 1 PNR (2%)

En Chartreuse, la cotisation des EPCI est fondée sur une base de 0,55 € par habitant (comme pour les communes). Selon le secteur géographique (tel que défini dans la charte) et l'étage de population auquel appartient l'EPCI, la base par habitant est différemment pondérée (pondération différente que pour les communes).

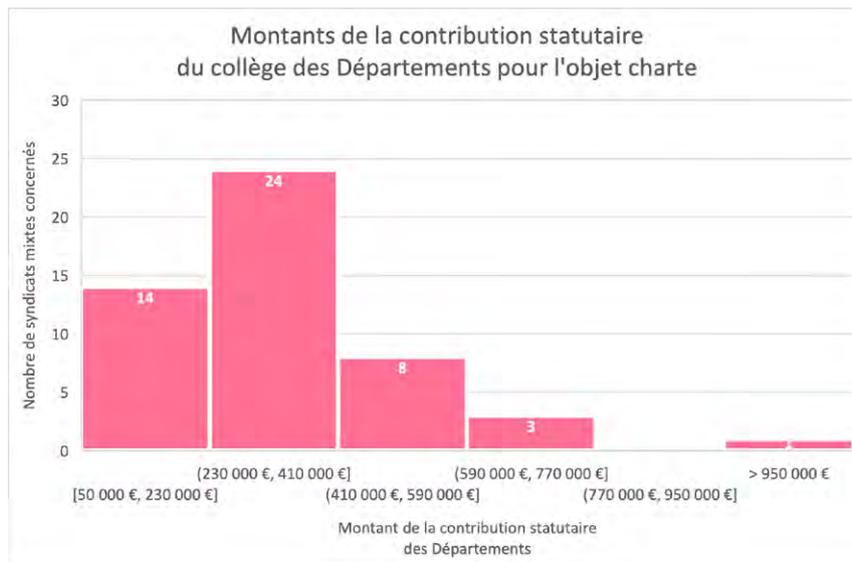
4. Pas de cotisation versée par le collège des EPCI : 6 PNR (10%)

L'absence de contribution du collège des EPCI dans les équilibres de cotisation correspond à 2 réalités bien distinctes :

- o Les EPCI ne contribuent pas financièrement parce qu'ils ne sont pas membres adhérents des syndicats mixtes. Ce cas est rencontré en **Haut-Languedoc, Oise – Pays de France, Normandie-Maine** et **Alpilles**. Dans les 2 derniers syndicats mixtes, la révision de la charte devrait conduire à l'adhésion des EPCI territorialement concernés. Dans les Alpilles, leur cotisation sera un forfait défini selon la classe juridique de l'EPCI.
- o **Grands Causses** : Les EPCI adhérents peuvent cotiser en partie pour leurs communes. De nouveaux statuts accompagnent la révision de la charte en cours : la contribution statutaire du collège des EPCI représentera 20% de la contribution globale.
- o **Forêt d'Orient** : Une communauté d'agglomération adhère au syndicat mixte pour la mise en œuvre de la charte avec le titre de « ville-porte » (cf. cotisation des villes-portes) et une communauté de communes adhère au syndicat mixte uniquement pour l'objet « promotion du tourisme » (cf. membres pour les objets à la carte).

4 Comment est évaluée la contribution statutaire des Départements ?

État des lieux



La contribution des collèges des Départements s'échelonne de 60 000 € à 1 087 000 €, pour une valeur médiane de 291 000 €. D'une part, la majorité des syndicats mixtes établit la contribution départementale comme la part d'un budget global. D'autre part, la moitié des syndicats mixtes fixe un forfait pour le collège départemental : cela peut être pour préciser la part du budget global évoquée juste avant, ou alors être la seule information écrite sur la contribution départementale. Dans quelques cas, le montant du collège départemental est défini au prorata de la population ou le Département n'est pas cotisant.

Lorsque le Parc est interdépartemental, un montant différent est généralement défini pour chaque Département. Si les critères pondérant cette contribution sont peu souvent explicités, la part de chaque Département est en principe proportionnelle à la surface que le Parc occupe dans celui-ci et/ou le nombre de communes lui étant rattachées.

1. Cotisation forfaitaire : 25 PNR (43%)

La contribution des Départements est définie par un forfait fixé dans les statuts. Ce montant est en général donné tel quel, mais il est parfois le montant déduit des équilibres globaux aussi fixés dans les statuts. En cas de forfait fixé dans les statuts (même s'ils précisent que le forfait est révisable), l'évolution des montants doit faire l'objet d'une délibération du comité syndical.

- **Perche** : Le forfait du Département de l'Orne est de 106 000 € minimum, le forfait du Département de l'Eure-et-Loir est de 76 000 € minimum.
- **Loire-Anjou-Touraine** : Le forfait de chacun des 2 Départements est de 21 000 € minimum.
- **Haut-Languedoc** : La contribution des 2 Départements correspond à 50% du budget de fonctionnement après déduction de la contribution des communes, des dotations aux amortissement et des virements vers la section d'investissement ; chaque Département prend en charge une part égale. Les statuts précisent également que le montant pour chaque Département est de 296 000 €.

2. Cotisation par respect des équilibres globaux : 24 PNR (41%)

La contribution statutaire des Départements est définie comme la part, sous forme de pourcentage, d'un certain budget : il peut s'agir d'une part de la contribution globale (somme des contributions statutaires de l'ensemble des membres), d'une part du budget de fonctionnement global (lorsque d'autres recettes sont prises en compte), d'une part du budget de fonctionnement modulable (considérant qu'une part du budget est fixe) ou encore la part d'un budget auquel on déduit la contribution d'autres collègues. Le montant de la contribution est donc modulable selon les frais de fonctionnement du syndicat mixte. Les statuts peuvent préciser des valeurs plafonds.

- **Pyrénées catalanes** : La contribution du Département correspond à 44,67% du budget de fonctionnement statutaire. Les statuts précisent que le budget global est de 1 120 000 € maximum.
- **Corbières Fenouillèdes** : La contribution des 2 Départements correspond à 35% du budget de fonctionnement ; la part de chaque Département est précisée. Les statuts précisent que le montant de la contribution des Départements est de 12,5 € maximum par habitant.
- **Marais poitevin** : La contribution des 3 Départements correspond au budget de fonctionnement après déduction des contributions des communes, des EPCI, des Régions et de l'État. La répartition de la cotisation est calculée au prorata de la contribution des communes de chacun des Départements.

3. Pas de cotisation versée par le collège des Départements : 6 PNR (10%)

L'absence de contribution du collège départemental dans les équilibres de cotisation correspond à 2 réalités bien distinctes :

- Le jeu de données fait une distinction entre collèges des Régions et collèges des Départements. Or dans les syndicats mixtes auxquels adhèrent une Collectivité territoriale unique correspondant à la fusion des précédents Conseils régionaux et généraux (Corse, Guyane, Martinique), un unique collège est constitué pour la CTU.
- Pour les syndicats mixtes d'Ile-de-France, la Région cotise à la place des Départements (Gâtinais français, Haute-Vallée-de-Chevreuse, Oise – Pays de France, Vexin français). En Oise – Pays de France, une contribution est versée par le Département de l'Oise (située en Hauts-de-France) et une contribution symbolique est versée par le Département du Val d'Oise.

4. Cotisation au prorata : 3 PNR (5%)

La contribution départementale est parfois calculée à partir d'une cotisation par habitant :

a) Variante 1 : Cotisation au prorata de la population : 2 PNR (3%)

La cotisation du Département est calculée au prorata du nombre d'habitants concernés par le périmètre classé du Parc, c'est-à-dire que la cotisation du Département peut être ramenée à une « cotisation par habitant » versée autant de fois qu'il y a d'habitants en jeu.

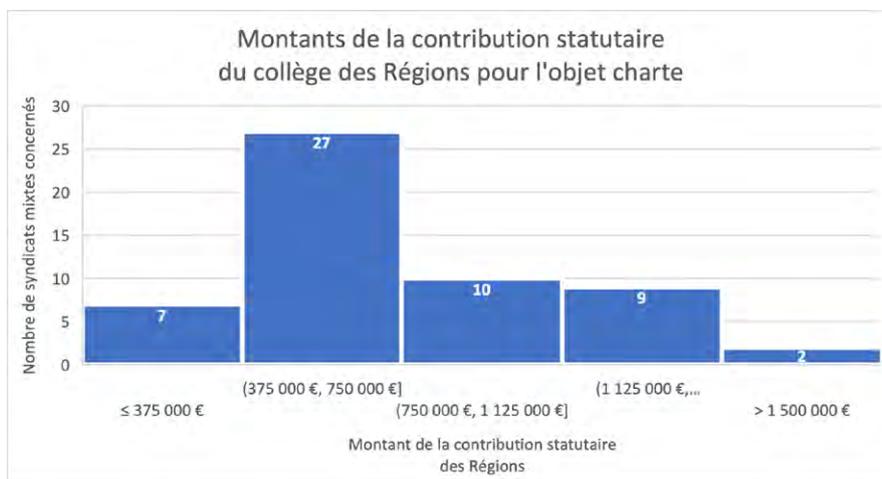
- o **Millevaches en Limousin** : La cotisation des 3 Départements est calculée sur la base de 2,88 € par habitant. La contribution départementale est déduite de la population DGF uniquement concernée par le territoire des communes classées.
- o **Pilat** : La cotisation des collèges est fondée sur une base révisable de 0,66 € par habitant ; la cotisation des 2 Départements correspond à 10 fois la base. La contribution départementale est ensuite déduite de la population DGF uniquement concernée par le territoire des communes classées.

b) Variante 2 : Cotisation au prorata de la population et du potentiel fiscal : 1 PNR (2%)

Dans les Monts d'Ardèche, la contribution des 2 Départements représente 22% de la contribution statutaire globale. La répartition est calculée pour moitié au prorata de la population et pour moitié du potentiel fiscal.

5 Comment est évaluée la contribution statutaire des Régions ?

État des lieux



Le montant de la cotisation des collèges des Régions s'échelonne de 275 000 € à 1 420 000 € pour une valeur médiane de 710 000 €. D'une part, la majorité des syndicats mixtes établit la contribution régionale comme la part d'un budget global. D'autre part, la moitié des syndicats mixtes fixe un forfait pour le collège régional : cela peut être pour préciser la part du budget global évoquée juste avant, ou alors être la seule information écrite sur la contribution régionale. Dans quelques cas, le montant du collège régional est défini au prorata de la population ou fait l'objet d'un contrat pluriannuel.

Lorsque le Parc est inter-régional, un montant différent est généralement défini pour chaque Régions. Si les critères pondérant cette contribution sont peu souvent explicités, la part de chaque Région est en principe proportionnelle à la surface que le Parc occupe dans celle-ci et/ou le nombre de communes lui étant rattachées. Le calcul des contributions des Régions suit l'une ou l'autre des 2 principales configurations.

1. Cotisation par respect des équilibres globaux : 27 PNR (47%)

La contribution statutaire des Régions est définie comme la part, sous forme de pourcentage, d'un certain budget : il peut s'agir d'une part de la contribution globale (somme des contributions statutaires de l'ensemble des membres), d'une part du budget de fonctionnement global (lorsque d'autres recettes sont prises en compte), d'une part du budget de fonctionnement modulable (considérant qu'une part du budget est fixe) ou encore la part d'un budget auquel on déduit la contribution d'autres collèges. Le montant de la contribution est donc modulable selon les frais de fonctionnement du syndicat mixte. Les statuts peuvent préciser des valeurs plafonds.

- o **Brière** : La contribution de la Région est une répartition à parité avec le Département du reste du budget de fonctionnement après déduction des contributions des autres collèges. Un plafond de 575 700 € à la contribution régionale est précisée.
- o **Caps et Marais d'Opale** : La contribution du collège régional est égale au double de la contribution du bloc local (EPCI, communes et chambres consulaires) ; la contribution départementale est égale à celle du bloc local ; la contribution régionale est donc égale à 50% de la contribution globale. Les statuts ont redéfini ces équilibres globaux en 2017, ce qui vaut une évolution progressive des cotisations de chaque bloc jusqu'en 2023 (impliquant une diminution de la contribution régionale et une augmentation de la contribution des autres blocs). Une participation complémentaire de 882 000 € depuis 2021 est versée à la suite du changement d'employeur des agents de EnRx.

- o **Vercors** : La contribution de la Région correspond à 60% du budget de base du syndicat mixte. Le budget de base est défini pour les collèges de la Région, du Département et des communes. A ces contributions s'ajoutent celles des EPCI et des villes-portes.

2. Cotisation forfaitaire : 24 PNR (41%)

La contribution des Régions est définie par un forfait fixé dans les statuts. Ce montant est en général donné tel quel, mais il est parfois le montant déduit des équilibres globaux aussi fixés dans les statuts. En cas de forfait fixé dans les statuts (même s'ils précisent que le forfait est révisable), l'évolution des montants doit faire l'objet d'une délibération du comité syndical.

- o **Scarpe-Escaut** : La contribution de la Région s'élève à 1 289 700 €. Une convention triennale d'objectifs et de moyens précisera les contributions régionales, y compris pour la partie programmation.
- o **Luberon** : La contribution de la Région s'élève à 1 312 386, 50 € par an, non soumise à réévaluation.
- o **Ballons des Vosges** : La contribution de chaque Région est un forfait fixé dans les statuts, révisables par délibération du comité syndical dans la limite du plafond de l'indice des prix à la consommation (IPC). Les montants ont été calculés pour tenir compte de la superficie du territoire concerné et du nombre de communes adhérentes au Parc.

3. Cotisation soumise à un contrat : 4 PNR (7%)

Les statuts de ces syndicats mixtes indiquent qu'un contrat pluriannuel ou une convention, comprenant plusieurs parties prenantes, précise les contributions pour la partie fonctionnement et la partie investissement du budget du syndicat mixte. Il est aussi précisé que la contribution statutaire est obligatoire.

- **Haute-Vallée de Chevreuse** : Le contrat précise la participation de l'État, de la Région, des 2 Départements, ainsi que le montant de la cotisation par habitant pour les collèges des communes. La contribution du collège départemental est versée par la Région (cf. contribution des Départements). La Région peut aussi mettre des agents à disposition des syndicats mixtes. Cette logique est identique en Gâtinais français et Vexin français (la contribution de chacune des 2 Régions est forfaitaire en Oise – Pays de France).
- **Corse** : Une convention tripartite entre la Collectivité de Corse, l'Office de l'Environnement de Corse et le Parc fixe les modalités de participation de la CTU.

4. Cotisation au prorata : 3 PNR (5%)

La contribution régionale est parfois calculée à partir d'une cotisation par habitant :

a) Variante 1 : Cotisation au prorata de la population : 2 PNR (3%)

La cotisation de la Collectivité territoriale unique est calculée au prorata du nombre d'habitants concernés par le périmètre classé du Parc, c'est-à-dire que la cotisation de la CTU peut être ramenée à une « cotisation par habitant » versée autant de fois qu'il y a d'habitants en jeu.

- **Guyane** : La cotisation de la Collectivité de Guyane est de 3,6 € par habitant concerné par le territoire classé Parc.
- **Martinique** : La cotisation de la Collectivité de Martinique correspond à la somme de 2 parts : 1 € par habitant pour la part historiquement versée par le Conseil général et 7,43 € par habitant pour la part historiquement versée par le Conseil régional. La contribution de la CTU est calculée au prorata de la population concernée par le territoire classé Parc.

b) Variante 2 : Cotisation au prorata de la population et du potentiel fiscal : 1 PNR (2%)

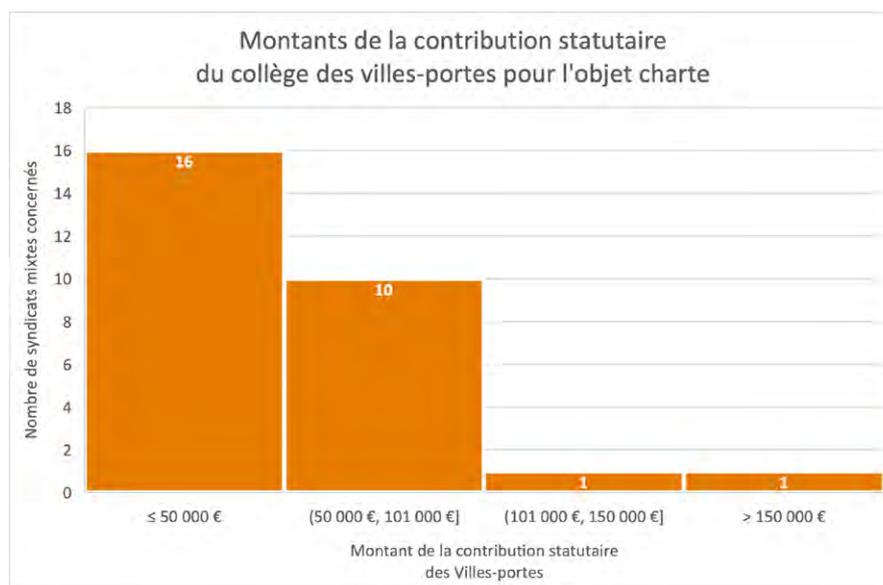
Dans les Monts d'Ardèche, la contribution de la Région représente 60% de la contribution statutaire globale. La répartition est calculée pour moitié au prorata de la population concernée par le territoire classé Parc et pour moitié du potentiel fiscal.

Témoignages

- o **Brenne** : Les représentants des Départements et des Régions ont tenu à inscrire les montants de leur contribution dans les statuts. C'est un avantage d'avoir ce montant fixe et stable, mais cela ne permet pas les évolutions au-delà d'une révision statutaire, le forfait aurait pu être favorisé.

⑥ Comment est évaluée la contribution statutaire des Villes-portes ?

État des lieux



La contribution des collèges des villes-portes s'échelonne de 2 000 € à 202 000 €, pour une valeur médiane de 42 000 € (sur les 32 Parcs avec villes-portes comme membres adhérents).

Quelques remarques sur les modalités de cotisation :

- La moitié des syndicats mixtes définit un montant par habitant pour la contribution statutaire des villes-portes adhérentes, l'autre moitié privilégie un montant forfaitaire.
- Néanmoins, nous retrouvons la même diversité de critères pour affiner les modalités de cotisation des villes-portes que pour les communes classées (cf. question précédente).
- Dans un syndicat mixte donné, les modalités de calcul de la cotisation des villes-portes ne sont pas toujours identiques à celles des communes classées et/ou EPCI.
- Lorsque le montant est évalué au prorata de la population, la cotisation par habitant des villes-portes est plus faible que celle pour les communes classées.

Lorsque la ville-porte n'adhère pas au syndicat mixte, sa participation financière n'est pas une contribution statutaire : elle dépend des projets et des conventions passées bilatéralement.

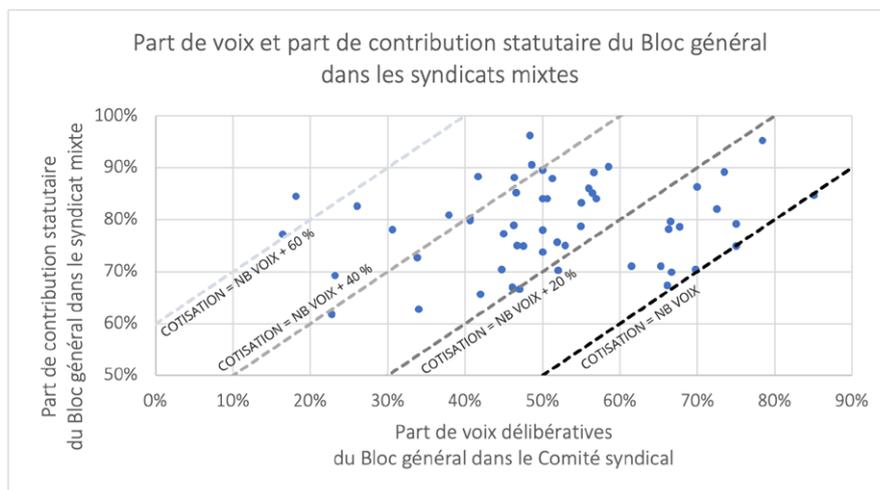




DISPOSITIONS EN CORRÉLATION AVEC LA CONTRIBUTION

① Quelle corrélation entre la représentation et la cotisation des membres ?

État des lieux



Note : L'information pour le Bloc Local (EPCI, communes, autres membres) correspond à la différence (soit 100% moins le % du Bloc Général)

Pour 3 PNR (6%), les données de l'année comptable 2021 ne sont pas accessibles : l'analyse croisée de la représentation et de la cotisation n'a pas été réalisée dans leur cas.

Dans les 55 autres PNR (94%), la comparaison des équilibres pour les collèges du Bloc général (Régions et Départements) et les collèges du Bloc local (EPCI, communes ou autres membres) est possible. Nous remarquons les rapports suivants :

- Pour 3 PNR, le poids délibératif (voix dans le Comité syndical) et le poids financier (contributions statutaires uniquement) sont égaux : c'est le principe de proportionnalité ou de « qui paye décide ».

- Pour 12 PNR, le poids délibératif et le poids financier sont comparables à 20% près : les équilibres globaux s'approchent ou tendent vers le principe de proportionnalité.
- Pour 39 PNR, le poids financier du Bloc général est plus de 20% supérieur à son poids délibératif : c'est une forme de solidarité territoriale avec un Bloc général financeur et un Bloc local décideur.

Constats

Les raisons pour faire évoluer les équilibres globaux relèvent de contextes propres à chaque Parc. On remarque que le poids délibératif et le poids financier des membres peuvent être menés assez souvent à évoluer indépendamment l'un de l'autre, dans le but de répondre à des problématiques données (renforcer le quorum, réagir face à l'inflation, etc.). Le choix de réduire l'écart entre poids délibératif et poids financier est aussi motivé dans certains cas (Auvergne-Rhône-Alpes). Certains syndicats mixtes se sont tournés vers le principe de proportionnalité depuis peu (Grands Causses, Pyrénées ariégeoises), d'autres ont connu une évolution de leurs équilibres globaux pour s'en approcher (Caps et Marais d'Opale).

Typologie

Annexe n°8 : Typologie des Parcs selon les équilibres croisés de représentation et cotisation.

Témoignages

“

- o **Pyrénées ariégeoises / Occitanie** : La dernière révision statutaire intègre les intercommunalités et les communes associées au syndicat mixte, elle attribue 50 % des voix à la Région en respectant le principe de proportionnalité entre cotisation et représentation. Les Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon n'adoptaient pas la même logique de portage politique avant 2015. Depuis la fusion en Occitanie, la Région cherche à homogénéiser son message auprès des Parcs, ce qui explique certaines nouvelles attentes dont une implication accrue dans le fonctionnement du syndicat mixte et un poids plus important dans la gouvernance.

”

“

- o **Livradois-Forez / Auvergne-Rhône-Alpes** : Les équilibres globaux résultent des négociations entre élus, de sorte que la représentation suit globalement la cotisation. Une délibération de la Région en 2022 marque les nouvelles attentes vis-à-vis des Parcs : une représentation forte avec plus de 50% des voix allouées aux Régions et aux Départements (valeur moyenne pour les 58 Parcs), le renouvellement du bureau y compris après les élections départementales et régionales, le vote plural des délégués régionaux y compris pour l'élection du Président, ainsi qu'une contribution du bloc local renforcée à au moins 20% de la contribution statutaire globale (valeur moyenne pour les 58 Parcs). Avec la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes, 11% de la contribution statutaire (soit 120 000 €) est retiré au syndicat mixte. Avec cette délibération, la contribution régionale passe de 60% à 55% de la contribution statutaire pour 36% des voix. On n'est pas sur une proportionnalité exacte : les parties prenantes sont conscientes que la maille communale est la plus adaptée à la mise en œuvre de la charte.

”

② Quelles réflexions autour de la dotation biodiversité ?

Constats

Les révisions statutaires se sont multipliées sous l'effet des contraintes budgétaires liées à l'inflation. Parmi les membres des syndicats mixtes, la cotisation statutaire du bloc local a en particulier été questionnée. Ces réflexions ont été synchrones avec l'apparition et le renforcement de la dotation biodiversité : elle a permis de faciliter l'acceptation de ces révisions par les élus.

Toutes les communes classées des Parcs ne sont pas éligibles à la dotation biodiversité, ce qui constitue un facteur d'inégalité entre communes si ce critère est pris en compte dans l'évaluation des contributions statutaires. Certains Parcs réfléchissent plutôt aux actions que les communes peuvent mettre en place au bénéfice de la biodiversité, sans passer par le budget de fonctionnement.

La mesure est encore trop jeune (1,5 ans) à la date de l'étude pour être inscrite dans les éléments de calcul de la cotisation statutaire des communes. Elle génère cependant des questions sur l'opportunité et modalités de réévaluer la cotisation statutaire.

Témoignages

“

- **Baronnies provençales** : Jusqu'à présent, les moyens du syndicat mixte étaient suffisants pour couvrir les frais de fonctionnement, mais un effet « ciseau » apparaît des suites de l'inflation couplée à la stagnation de la contribution statutaire. Par ailleurs, une délibération de la Région Auvergne-Rhône-Alpes demande que la contribution du bloc local s'élève à au moins 20% de la contribution statutaire globale, aujourd'hui à hauteur de 10%. Une augmentation de la contribution statutaire de chacune des parties prenantes est donc discutée. Un point d'information sur la dotation biodiversité a été mené en comité syndical ainsi qu'une communication écrite auprès de chaque commune. Un des constats est qu'être classé Parc génère un levier financier significatif pour les communes, ce qui pourrait justifier qu'une partie au moins de la dotation biodiversité soit liée à une augmentation de la participation statutaire.
- **Caps et Marais d'Opale** : La dotation biodiversité pèse en faveur des communes qui pouvaient montrer des réticences à verser leur participation statutaire auparavant.
- **Landes de Gascogne** : Les communes s'étaient accordées entre elles pour reverser intégralement la dotation biodiversité au Parc, puisque son montant est trop faible pour qu'elles seules aient un impact positif sur la biodiversité. Cet accord passé l'an dernier ne s'est pas concrétisé. L'augmentation statutaire est de nouveau discutée auprès des Régions, des Départements et des communes. Une conférence budgétaire a permis de s'accorder sur une hausse de la contribution communale d'1€ par habitant, adossée à la récente augmentation de la dotation biodiversité. Néanmoins toutes les communes ne sont pas éligibles : c'est le cas de 8 des communes les plus peuplées du bassin d'Arcachon. Cela pose un souci financier pour l'une d'entre elles, dont la contribution est déjà élevée (autour de 6000 €) : cette augmentation statutaire l'a mené à évoquer le retrait du Parc.

”

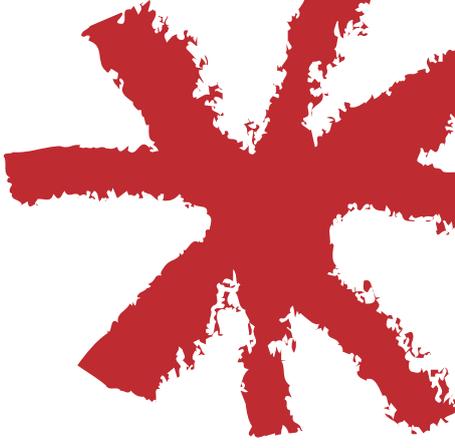
“

- o **Livradois-Forez** : Le Parc envisageait une augmentation statutaire avant l'annonce de la dotation biodiversité. Certaines communes montraient des réticences à cette hausse. La délibération de la Région pour que la contribution du bloc local atteigne au moins 20% de la contribution globale et les bénéfices de la dotation biodiversité ont participé à justifier cette augmentation statutaire.
- o **Marais poitevin** : Les montants de cotisation des Régions et des Départements n'ont historiquement pas évolué, c'est donc vers le bloc local que la révision budgétaire s'est tournée pour faire face aux effets de l'inflation et des nouvelles attentes envers le Parc. La cotisation au prorata de la population des communes et EPCI a été un sujet sensible mais en bonne voie d'acceptation. L'existence de la dotation biodiversité a été apprise avant la délibération finale, ce qui a aidé à accepter cette révision.

”







Question 4

QUELLE PLACE LES ORGANES CONSULTATIFS OCCUPENT-ILS DANS LES INSTANCES ?

Les membres des syndicats mixtes prennent en charge leur administration, cependant les facteurs intervenant dans la prise de décision s'étendent au-delà du rôle délibératif des membres. En effet, des organisations et personnalités liées aux Parcs exercent une influence sur les décisions : nous les appelons « organes consultatifs ».

Il peut s'agir des partenaires des syndicats mixtes (ONF, Agence de l'Eau, État, collectivités périphériques...), d'instances identifiées (CRPF, CAUE...) ou d'instances spécifiquement créées pour les Parcs (commissions, conseil scientifique...).

Leur participation revêt des formes diverses, dépendant de l'organisation du Parc, des motivations à collaborer et des opportunités :

- Participation avec voix consultative dans les Comités et Bureaux syndicaux : des représentants de ces organes assistent aux réunions sans prendre part à la délibération.
- Participation dans les instances de travail du syndicat mixte : les représentants participent selon des thématiques précises pour l'élaboration et/ou la mise en œuvre des projets, programmes, etc.



LES PARTENAIRES CONSULTÉS

États des lieux

Les statuts des Parcs mentionnent fréquemment un certain nombre de partenaires institutionnels associés aux réunions du Comité syndical, et en moindre mesure, au Bureau syndical. Certains statuts précisent que tout partenaire dont la participation en réunion du Parc présente un intérêt pourra être convoqué par le Président.

Les partenaires les plus fréquemment mentionnés par les Parcs :

- Services de l'État : préfetures, DREAL, parlementaires de circonscription.
- Chambres consulaires : Chambre d'Agriculture, Chambre des Métiers et de l'Artisanat, Chambre de Commerce et d'Industrie, inter-consulaire.
- Établissements publics : syndicats mixtes (de propriétaires forestiers privés, de bassin, de SCoT), PETR, agences (de tourisme, de développement économique).
- ONF.
- Collectivités territoriales : villes-portes, communes associées, services des Régions et Départements, Présidents des EPCI.
- Conseils régionaux : CRPF, CAUE, CESER, CRT.
- Organismes socio-professionnels
- Monde associatif : Fédération de chasse et de pêche, Amis du Parc.
- Habitants : Ambassadeurs du Parc.

Constats

L'identification des partenaires dans les statuts est signe d'une reconnaissance des partenariats historiques et/ou d'une coopération régulière, renforcée et en lien direct avec la prise de décision dans les Parcs.

Témoignages

“

- o **Gâtinais français** : « Les partenaires consultatifs sont presque aussi importants que les élus dans la gouvernance du Parc. » Parmi ceux inscrits dans les statuts, nous retrouvons la préfecture, les Amis du Parc, les chambres consulaires ou encore l'ONF.

”



PNR de la Brenne



LES COMMISSIONS ET LES ORGANES DE TRAVAIL

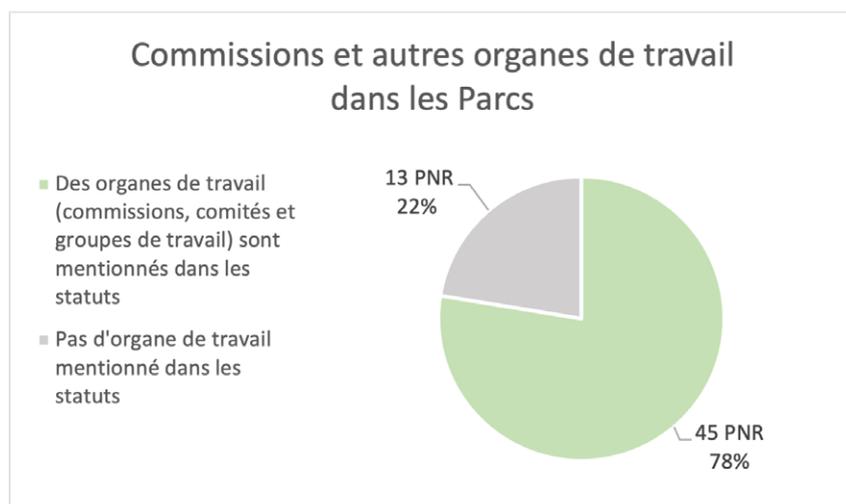
Contexte

L'ensemble des syndicats mixtes travaille à partir d'instances qui permettent d'élaborer et débattre des sujets rencontrés par les Parcs en amont des délibérations finales, ou alors de suivre et mettre en œuvre les projets menés par les Parcs en intégrant des acteurs des territoires autres que les élus. Les principales 'instances de travail' sont :

- Les commissions thématiques,
- Les comités de pilotage, comités de travail,
- Les groupes de travail.

Ces organes fonctionnent de manière plus ou moins interconnectés entre eux, ainsi qu'avec les Comités et Bureaux syndicaux, pour permettre une répartition des tâches au sein du syndicat mixte : ces échelons de la gouvernance « consultative » s'ajoutent à la gouvernance strictement « délibérative ».

État des lieux



Plusieurs observations sont possibles à partir des informations statutaires et des entretiens :

- Certains Parcs ne mentionnent pas l'existence de ces organes de travail dans leurs statuts, ni dans leur règlement intérieur. Ces organes sont néanmoins mis en œuvre dans tous les Parcs.
- La majorité des statuts présentent le fonctionnement général de ces organes. Le détail exhaustif des thématiques des commissions est rarement présenté. Les sujets des comités et groupes ne sont jamais explicités.
- Lorsqu'ils sont mentionnés, ces organes sont généralement présentés conjointement.

Constats

Les commissions sont généralement difficiles à mettre en œuvre : fonctionnement lourd à mettre en place, manque de régularité et d'assiduité des participants, peu d'intérêt pour la façon dont sont abordées les thématiques, sollicitations inégales selon les thématiques des commissions, etc.

Les comités et les groupes de travail correspondent davantage aux attentes des acteurs du territoire et mobilisent plus facilement les élus : sujets et projets abordés plus précis et concrets, participation élargie à davantage d'acteurs, fonctionnement souple (création, dissolution, fréquence, etc.), adéquation avec le mode opération par 'projet' des Parcs, etc.

Ainsi, certains Parcs optent pour une hiérarchisation des organes de travail :

- Les commissions se réunissent pour discuter des comptes administratifs et financiers relatifs à leurs thématiques, pour faire le bilan des actions menées, etc. Réunion 1 à 2 fois par an.
- Les comités et groupes sont constitués pour l'élaboration, la mise en débat et le suivi de projets ciblés. Réunions plus fréquentes, selon les besoins et les disponibilités.

Les thématiques récurrentes parmi les commissions :

- Agriculture et forêt
- Patrimoine et savoir-faire
- Paysage, urbanisme et architecture
- Climat, énergie et mobilité
- Éducation, culture et jeunesse
- Milieux naturels, environnement

- Tourisme et développement économique
- Administration, finances et évaluation
- Communication
- Marque « Valeurs Parcs »

Quelques sujets parmi les comités et groupes de travail :

Programme LEADER (obligatoire), Natura 2000 (obligatoire), Projet Alimentaire Territorial, contrat local de santé, MAEC, charte forestière, EnR, fréquentation des espaces naturels, valorisation des filières locales, intégration paysagère des bâtiments agricoles.

Témoignages

Les commissions en ont tendance à être délaissées au bénéfice de groupes de travail :

“

- Dans quelques parcs les commissions sont peu mobilisées bien qu'elles soient reconnues dans les statuts. Leur faible réussite s'explique par des réunions trop tardives, fondées sur du volontariat et avec une faible influence politique sur le syndicat mixte (les élus du Comité syndical questionnent la représentativité des commissions pour la prise de décision). Les nombreux participants (élus, structures socioprofessionnelles, associatives et autres) rendent difficiles les interactions. Des réunions plus spécifiques et plus courtes sont préférées. Elles sont maintenues pour laisser un espace de travail entre chargés de missions, associations et organismes socioprofessionnels. Les comités de pilotage sur des missions ou projets spécifiques fonctionnent mieux : tous les acteurs se réunissent autour d'objectifs concrets, les parties prenantes participent davantage.
- **Vosges du Nord** : Les comités de pilotage et les groupes de travail sont constitués au fur et à mesure des thématiques et des projets soumis au syndicat mixte. Ils sont utiles pour accompagner les sujets lorsqu'ils émergent. Ils cessent d'être mobilisés lorsque le sujet est clos.

”

Les commissions accueillent un public à géométrie variable selon les Parcs :



- o **Doubs Horloger** : Les commissions thématiques sont peu explicitées dans les statuts, seules deux sont inscrites parce que leur objet est transverse au syndicat mixte (finances et évaluation de la charte), les autres sont amenées à évoluer selon les thématiques du Parc et le périmètre des délégations des Vice-Présidents. Les commissions sont toutes actives et dynamiques au quotidien : les projets s’y discutent, des rapporteurs font le lien avec les instances décisionnelles. Elles sont ouvertes aux élus, agents techniques et partenaires du territoire, mais le nombre de participants varient entre commissions.
- o **Oise – Pays de France** : Le Parc comprend une dizaine de commissions. Elles sont un véritable lieu d’échange. Le Président et la directrice n’y participent pas afin d’en favoriser la liberté d’expression. On remarque que ce fonctionnement facilite l’engagement des Présidents de commission et des participants. Le retour des élus est globalement positif : « bonne préparation », « constructif » et « libre d’expression », quoique que « trop technique » pour certains. Les commissions ne peuvent pas suivre l’intégralité des projets. Des comités de pilotage s’en chargent en réunissant les partenaires concernés.
- o **Landes de Gascogne** : Le Parc met en œuvre une dizaine de commissions : leur activité est variable selon les thématiques. Elles sont présidées par un élu du Comité syndical, mais sont ouvertes aux élus en dehors du Comité syndical. « Il n’y a pas toujours une bonne connaissance de l’état d’avancée des réflexions dans le Parc. » Leur fonctionnement est assez similaire à celui du Bureau syndical : ce sont des chambres de ‘consultation’ sur les sujets en cours de maturation.
- o **Normandie-Maine** : Les comités de pilotage jouent un rôle particulièrement important dans un syndicat mixte, notamment comme celui de Normandie-Maine où toutes les collectivités membres ne désignent pas de délégué au Comité syndical. Les comités permettent d’accueillir des élus qui ne sont pas désignés dans les instances du Parc, et ainsi d’entretenir un lien direct avec eux sur des thématiques et des projets précis.



“

- o **Vosges du Nord** : Les comités et groupes de travail font appel aux membres, et partenaires du syndicat mixte, volontaires pour collaborer sur un sujet donné. Il s'agit d'inciter la participation des délégués du syndicat mixte en suscitant leur intérêt selon les sujets et de rendre possible la participation des acteurs non impliqués dans les instances délibératives. Ainsi, deux comités ou groupes de travail ne seront pas composés des mêmes parties prenantes. Le fonctionnement de ces organes de travail repose donc sur leur flexibilité à être montés et démontés au gré des sujets. C'est pourquoi un des axes importants des statuts, en plus des modalités de représentation et de cotisation des parties prenantes, est la flexibilité permise au fonctionnement du syndicat mixte. « C'est par ce mode de gouvernance que tous peuvent se sentir aux mieux intégrés dans le projet de territoire, et que la charte peut être plus justement mise en œuvre. »

”

La portée des commissions s'étend au-delà d'un rôle consultatif :

“

- o **Normandie-Maine** : Le Parc a mené un projet de restauration de dunes sur près de 100 hectares. Les travaux comprenaient des coupes d'arbres qui ont soulevé les crispations de nombreux membres et partenaires, remontées jusqu'au comité syndical. Un travail de dialogue patient et minutieux avec tous les acteurs concernés a permis de comprendre et de faire comprendre ce qui animait les enjeux de chacun. La gouvernance opérationnelle (était une étape incontournable pour générer un consensus, ou à défaut un compromis, avec les acteurs du territoire.
- o **Caps et Marais d'Opale** : Certaines commissions thématiques sont assez influentes sur la gouvernance globale du syndicat mixte. Par exemple, l'exploitation des carrières du Boulonnais représentait un enjeu fort au niveau national, dépendant d'un plan paysage développé par le Parc : la commission 'plan paysage' a donc un rôle important à jouer.

”



LE CONSEIL SCIENTIFIQUE

Contexte

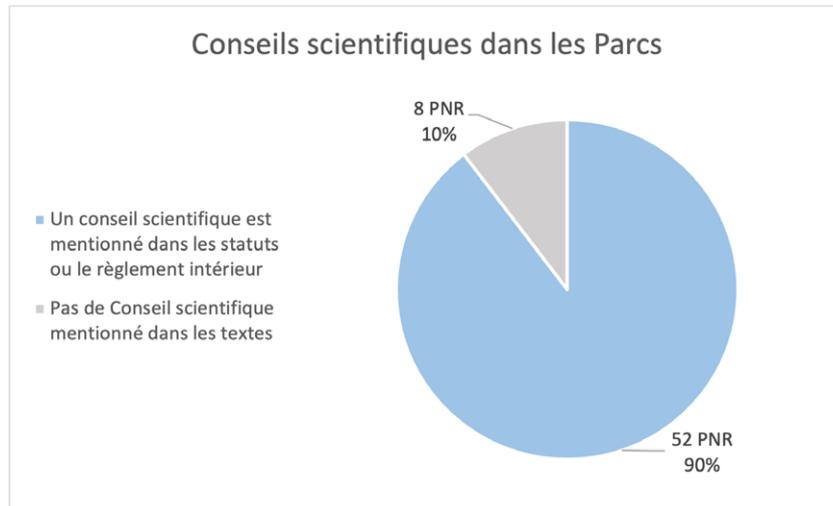
Un état des lieux réalisé en 2014 révèle que 75% des Parcs disposent d'un conseil scientifique. La moitié d'entre eux adoptent une position strictement scientifique (avec une prédominance de chercheurs en « sciences naturelles »), l'autre moitié combine les approches scientifiques et stratégiques (les domaines des chercheurs sont davantage variés). Des difficultés à la mise en œuvre des conseils scientifiques sont rencontrées : une formule adéquate pour son animation et l'éloignement géographique avec les pôles universitaires posent question.

État des lieux

Pour des facilités d'analyse nationale, sont regroupées sous le vocable « conseil scientifique » les instances figurant dans les statuts ou les règlements intérieurs avec les dénominations suivantes :

- « Conseil scientifique et de prospective » (Baie de Somme, Brière, Causses du Quercy, Corbières Fenouillèdes, Lorraine, Marais poitevin, Médoc, Narbonnaise, Pyrénées catalanes, Vosges du Nord) ;
- « Conseil scientifique et prospectif » (Haut-Languedoc) ;
- « Conseil scientifique et technique » (Alpilles) ;
- « Conseil scientifique et de l'environnement » (Avesnois) ;
- « Conseil scientifique et culturel » (Landes de Gascogne, Martinique) ;
- « Conseil scientifique et d'éthique » (Camargue)
- « Conseil scientifique de l'Environnement du Nord Pas-de-Calais » (Scarpe-Escaut)

Ces dénominations peuvent transcrire une orientation dans les thématiques abordées (plutôt orientées vers les enjeux culturels, les enjeux environnementaux, etc.) ou dans l'approche retenue (visant plutôt l'outillage stratégique, la démarche éthique, etc.) qu'une analyse approfondie aurait pu mettre en évidence.



Plusieurs observations sont possibles à partir des informations statutaires et des entretiens :

- La majorité des Parcs mentionne l'existence d'un conseil scientifique dans les textes (statuts, règlements intérieurs). Certains Parcs qui ne le mentionnent pas le mettent bel et bien en œuvre. Certains Parcs qui le mentionnent ne l'ont pas activé.
- La mise en route de cette instance est assez variable selon les syndicats mixtes. L'activité des conseils scientifiques a souffert de la crise sanitaire : la plupart se réunit à nouveau depuis peu de temps. Les Parcs qui ne mettent pas en œuvre de conseil scientifique ont connu par le passé ou connaissent aujourd'hui des difficultés pour le constituer, l'animer, etc. : les réflexions sont engagées pour élaborer une formule innovante de conseil scientifique.

Constats

Le conseil scientifique devient une instance incontournable à installer, ou ré-installer, lors des révisions des chartes.

Les Parcs qui mettent en œuvre un conseil scientifique actif constate sa véritable plus-value. Il accompagne généralement les décisions du Comité syndical et les orientations stratégiques du syndicat mixte par son avis consultatif. Il est parfois sollicité pour renforcer les liens avec les habitants des Parcs grâce à l'organisation d'évènements.

Des difficultés à la mise en œuvre du conseil scientifique sont rencontrées : assurer l'animation de l'instance, susciter l'intérêt des scientifiques, les mobiliser malgré les distances avec les pôles universitaires. Des réflexions sont engagées pour renforcer les liens du conseil scientifique avec les habitants et le territoire.

Témoignages



- o **Baronnies provençales** : Le conseil scientifique rassemble 27 chercheurs et universitaires de toute la France (Bretagne, Paris...). Il a pris différentes formes depuis la création du Parc en 2015, selon l'animation qu'il était possible de lui donner. Un mi-temps est désormais dédié à son animation. Le conseil se réunit 3 fois par an, avec des séances plénières et séminaires. Son animateur fait le lien entre les préoccupations du territoire de Parc et les sujets de recherche des scientifiques. Le conseil accompagne aussi la prospection sur les actions du Parc, il aide à la mise en place d'une stratégie scientifique et est associé à l'évaluation de mi-parcours de la charte.
- o **Brenne** : Le conseil scientifique existe depuis la création du Parc, avec une période de pause intermédiaire. Il rassemble des chercheurs, universitaires et anciens universitaires de toute la France (Nancy, Bretagne, Sud-Ouest) et couvrant des domaines variés (paysage, sciences humaines, etc.). Sa réactivation a accompagné la révision de la charte. Le Président du conseil scientifique est l'ancien Président du Parc, un élu qui a contribué à la commission du développement durable de l'Assemblée nationale et a entretenu des liens avec les scientifiques pendant son mandat. Il répond aux attentes pour l'animation du conseil scientifique : il est assez disponible, avec une bonne connaissance du territoire et du milieu scientifique. Le conseil scientifique s'auto-saisit sur certains sujets liés aux missions du Parc, voire au-delà de son domaine d'intervention si nécessaire. Une motion a été émise par le CRSPN au sujet de la perte de biodiversité en Brenne : le conseil scientifique devrait permettre de documenter ces sujets.
- o **Pyrénées catalanes** : Le conseil scientifique et de prospective a pour rôle d'appuyer les délibérations du syndicat mixte : apporter des données objectives, soumettre des sujets de réflexion aux élus, etc. Il a déjà été saisi par le Comité syndical. Cependant son rôle a été réaffirmé : il ne rend pas des avis sur des politiques publiques, mais il apporte des éléments d'aide à la décision. Le conseil scientifique a aussi participé à des événements avec les habitants. Deux projections « ciné-débat » sur les thèmes de l'eau et de l'urbanisme, animé par un des membres. Le conseil scientifique a lui-même exprimé cette volonté de se rendre plus accessible et plus présent sur le territoire, auprès des habitants.
- o **Caps et Marais d'Opale** : Le changement d'orientation politique à la Région a remis en question la pertinence du conseil scientifique et de l'environnement : l'instance a cessé de fonctionner en 2018. Le Parc envisage de monter un « conseil scientifique et citoyen » : il serait probablement expérimenté dans les années à venir, avant la révision de 2029.



“

- o **Oise – Pays de France** : Se doter d'un conseil scientifique soulève plusieurs problématiques.
 1. Un conseil scientifique établi à l'échelle du Parc seul ne serait pas viable : il faut pouvoir soumettre des thématiques de fonds qui ont de la valeur pour des scientifiques (le territoire trop étrié du Parc ne suffit pas pour en susciter) et leur donner des missions avec une plus-value (le Parc fait déjà la concertation et le rendu d'avis techniques sur les projets).
 2. La localisation géographique du Parc est défavorable pour attirer les scientifiques : le Parc n'est pas assez proche des pôles universitaires pour susciter leur intérêt à venir sur le territoire (peu de monde s'arrête sur la ligne Paris-Lille), les experts locaux sont déjà mobilisés vis-à-vis du Parc (ils n'ont pas le regard neutre attendu par le conseil scientifique).
 3. Le domaine d'activité des scientifiques doit pouvoir coller avec les thématiques du Parc : ce n'est pas le cas de l'université la plus proche (à Amiens), les scientifiques sont rarement disponibles et certains sont déjà mobilisés dans les conseils scientifiques des autres Parcs d'Île-de-France.
 4. Le conseil scientifique demande de mettre en place une animation : l'équipe n'a pas les moyens d'animer cette instance, il faut trouver un Président de conseil scientifique motivé et dynamique.

Ces contraintes sont pour partie liées au contexte spécifique du Parc. L'idée d'un conseil scientifique établi à l'échelle de la région avait été soumis et accepté par la Région, mais non repris par les autres Parcs franciliens. La réflexion se poursuit à ce jour.

”



LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Contexte

Le contexte démocratique actuel suscite les réflexions autour de la disponibilité, de la représentativité, voire de la légitimité des parties prenantes à la décision. La participation de la société civile est un sujet montant qui apparaît comme un levier pour diversifier les points de vue et œuvrer au plus proche des territoires, mais sa mise en œuvre soulève aussi des difficultés opérationnelles et politiques.

Le terme 'société civile' comprend plusieurs significations : il englobe les organismes socio-professionnels, le monde associatif comme les habitants. En considérant le bagage sémantique vaste inclus derrière 'société civile', il est difficile de comparer les initiatives des Parcs à l'échelle nationale. On remarque néanmoins que cette participation peut adopter certaines formes spécifiques :

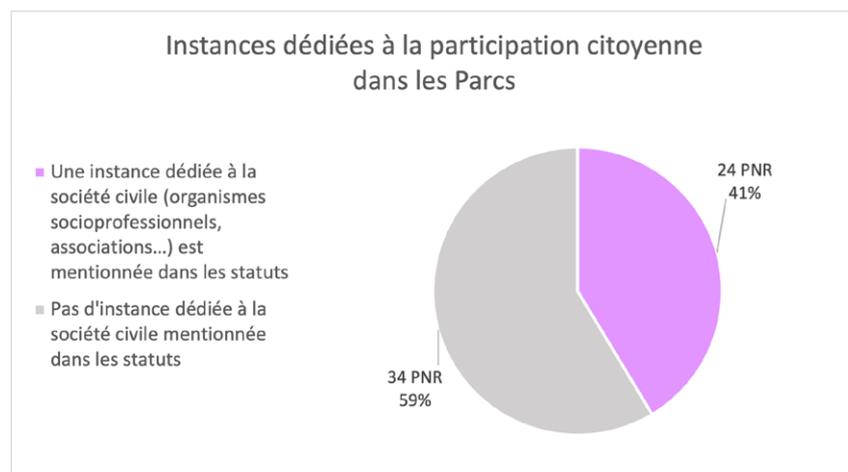
- Participation dans les instances de travail (commissions, comités, groupes de travail), essentiellement pour les partenaires institutionnels ou représentant un groupe organisé ;
- Participation via une instance dédiée à la participation citoyenne (conseil de développement, etc.) pour la société civile plus ou moins organisée ;
- Participation lors des événements ou actions menés par le Parc, faisant une place privilégiée aux habitants du Parc.

État des lieux

Pour des facilités d'analyse nationale, sont regroupées sous le vocable « instance dédiée à la participation citoyenne » les instances figurant dans les statuts avec les dénominations suivantes :

- « Conseil de développement » (Aubrac, Baie de Somme, Forêt d'Orient, Doubs Horloger, Luberon, Médoc, Narbonnaise en Méditerranée, Préalpes d'Azur, Queyras, Sainte-Baume, Verdon) ;
- « Conseil d'orientation et de développement » (Baronnies provençales) ;
- « Conseil de développement durable » (Boucles de la Seine normande, Pyrénées catalanes) ;
- « Conseil de Parc » (Alpilles) ;

- « Conseil consultatif » (Camargue, Pyrénées ariégeoises) ;
- « Conseil des jeunes » (Golfe du Morbihan) ;
- « Conseil des associations » (Golfe du Morbihan, Guyane, Haute-Vallée de Chevreuse, Luberon) ;
- « Conseil d'éducation » (Gâtinais français) ;
- « Conseil pour la valorisation de l'espace rural » (Millevaches en Limousin) ;
- « Conseil associatif et citoyen » (Morvan) ;
- « Conseil d'orientation de développement » (Périgord-Limousin) ;
- « Commission de consultation » (Avesnois) ;
- « Comité économique, social et environnemental du Parc » (Causses du Quercy).



Plusieurs observations sont possibles à partir des informations statutaires et des entretiens :

- Les mentions des instances dédiées à la participation citoyenne dans les statuts sont peu fiables de la réalité de cette participation dans les Parcs : soit les instances écrites ne sont pas mises en œuvre, soit la participation citoyenne prend des formes diverses non écrites dans les textes.
- La majorité de ces formes de participation ont une portée « consultative » dans les instances du syndicat mixte : avis rendus sur des propositions des instances de travail (commissions, groupes de travail, etc.), sujets de réflexion soumis par l'équipe du Parc, voix consultative dans les instances décisionnelles.

Constats

La participation de la société civile trouve plus d'intérêt dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets via les instances de travail (pour les organismes socioprofessionnels, le monde associatif, etc.) ou dans les événements et les actions participatives (pour les habitants) que dans une participation délibérative aux instances des Parcs.

Les réticences à la participation citoyenne se limitent souvent aux débats sur la représentativité et la légitimité des citoyens à délibérer, et moins sur les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre.

Témoignages

La participation des habitants lors des événements et dans la vie du Parc :

“

- o **Alpilles** : Les chargés de missions tiennent à mobiliser les habitants afin d'obtenir la reconnaissance et la légitimité des missions du Parc auprès des habitants : chacun opère à sa manière sur ses projets. Mais globalement on remarque 2 phénomènes à l'encontre d'une participation citoyenne. D'une part, les élus sont prudents sur son usage, afin de respecter la représentativité. D'autre part, l'attention des habitants est difficile à obtenir, y compris lorsqu'une démarche est mise en place. De nombreux moyens sont développés pour la révision de la charte : espace numérique d'expression, concertation publique, réunions publiques avec les communes, ouverture de la Maison du Parc, etc. Les habitants sont plutôt sollicités via les événements du Parc : manifestations, sorties, expositions à la Maison du Parc, opération 'grand pique-nique' avec la marque, etc. Cette formule semble bien marcher.
- o **Caps et Marais d'Opale** : Le territoire n'exprime pas de volonté particulière à participer aux instances du Parc, sachant que les 3 agglomérations du Parc disposent chacune d'un conseil de développement. La participation des citoyens est plutôt attendue dans les événements et la vie du Parc.

”

“

- o **Brenne** : L'enquête à mi-parcours de la charte a montré que le Parc est plutôt bien perçu et reconnu sur le territoire. La participation citoyenne faisait partie des axes de la révision de la charte, cependant, mais est perçu une certaine absence de volonté de participer de la part des citoyens. Cela est expliqué soit parce que les habitants considèrent que tout se passe bien au Parc, soit parce qu'ils sont déjà sollicités dans d'autres instances (associations, conseils municipaux, autres structures, etc.) comme c'est souvent le cas en milieu rural. Néanmoins, les habitants soumettent parfois leurs idées et projets au Parc : « Ils savent qu'il y a possibilité d'échanger, c'est un peu rentré dans les mœurs d'aller voir le Parc quand on a un projet en tête. »
- o **Pyrénées catalanes** : Plusieurs initiatives contribuent à la participation citoyenne. Un programme de 'palabres' est mis en place à la rencontre des habitants, animés par des chargés ou des partenaires. La Région dispose d'une instance de concertation : « le parlement de la montagne ». Des habitants ont été mobilisés par le Parc pour légitimer la représentation citoyenne au sein de l'instance. Un ciné-débat animé par le conseil scientifique du Parc a aussi permis d'allier sensibilisation et participation des habitants. Il n'y a visiblement pas de demande particulière à participer dans les instances : « ils viennent discuter avec les élus du Bureau s'ils souhaitent exprimer un besoin, leur perception ou leurs attentes. »

”

La participation de la société civile via un organe de gouvernance pour un projet spécifique :

“

- o **Oise – Pays de France** : Un comité spécifique prend les décisions relativement au programme LEADER : le Parc pilote le Groupe d'Action Local. Il est composé d'un collège 'public (élus des collectivités territoriales) et d'un collège 'privé' (monde associatif, organismes socio-professionnels, société civile). Le Parc faisait participer des agriculteurs en circuit court, des associations de patrimoine, des particuliers, entre autres. La démarche est intéressante : une véritable plus-value née du dialogue entre élus et acteurs privés, une responsabilisation semble découler du droit de vote. Mais la participation civile n'est pas toujours aisée : il faut susciter l'envie des particuliers de prendre part à la démarche.

”

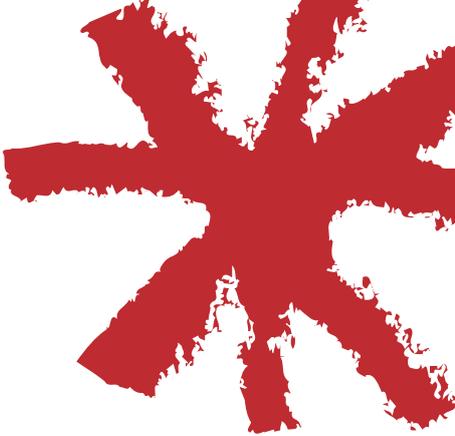
La participation de la société civile via un conseil de développement ou assimilé :

- o **Brenne** : La plateforme « Initiative Brenne » a été créée par le Parc afin d'intervenir sur les questions de développement économique strictement sur le territoire de Parc : elle gère divers outils financiers (comme un fonds d'avance remboursable), du conseil à l'installation d'entreprises, du parrainage, etc. Les liens sont étroits entre le Parc et la plateforme (elle est hébergée dans la Maison du Parc). Son succès a permis que l'initiative soit reprise sur le reste du territoire de l'Indre par le Département. D'autre part, le conseil de développement est composé de structures associatives qui s'emparent de sujets très variés. Les derniers en date touchaient à la 'mobilité' (comment on se déplace sur le territoire ?) et 'vieillir en Brenne' (comment on vieillit sur un territoire de Parc comme celui de la Brenne ?).
- o **Pyrénées catalanes** : Le conseil de développement se réunit sous la houlette d'un élu selon la thématique ou l'action. Il est constitué de partenaires associatifs, économiques, etc. Son fonctionnement a l'air de correspondre aux attentes de tous. Mais l'animation du conseil est difficile : lourd à gérer, beaucoup de thématiques à coordonner, etc.

Quelques difficultés à l'encontre des initiatives :

- o **Oise – Pays de France** : La participation citoyenne n'est pas aisée à mettre en œuvre. Une 1^{re} expérience a été menée avec le réseau déjà constitué d'écocitoyens des communes du Parc. Il en a résulté que les habitants n'ont pas respecté les consignes de participation (ordre du jour, convocation nominative, etc.) et défendent les projets selon leurs intérêts personnels (au détriment d'une vision globale sur les enjeux rencontrés). La légitimité de cette représentation a donc été questionnée. En pratique, la participation des citoyens sous forme d'avis ou dans la réalisation des actions est plus intéressante.
- o **Doubs Horloger** : Le Parc s'est beaucoup appuyé sur le conseil de développement du PETR (autrefois délégué par les 3 principales communautés de communes) pour la rédaction de la charte. Néanmoins, il s'est essouffé entre la phase d'instruction administrative et la création du Parc. Les acteurs encore mobilisés sur des projets précis sont toujours présents (ex : programme LEADER), les acteurs un peu plus éloignés sont à retrouver (ex : monde économique, établissements scolaires). Restructurer cette participation demande de lui donner du corps, avec une vraie place dans les instances. Le Comité syndical n'entérinera pas toutes les initiatives, une crainte de tomber dans la démagogie se fait sentir.





Question 5

QUELLE PLACE LA GOUVERNANCE NON INSTITUTIONNELLE OCCUPE-T-ELLE DANS LA CONDUITE DES SYNDICATS MIXTES ?

La gouvernance des syndicats mixtes de Parcs ne se résume pas aux seules dimensions institutionnelles précédemment détaillées. En effet, que ce soit pour l'élaboration et la mise en œuvre des projets, par le biais des équipes administratives et techniques ou avec les instances non écrites, les modes de gouvernance s'étendent à d'autres processus plus complexes et parfois plus difficilement appréhendables.

Cette section propose d'en ébaucher certains des traits les plus saillants.

① Quelle portée du rôle des élus dans la gouvernance ?

Le périmètre d'intervention atypique des syndicats mixtes de Parc (vis-à-vis des collectivités territoriales) demande de combiner les préoccupations et approches, parfois diverses, des élus du territoire. Leur rôle dans les syndicats mixtes s'étend au-delà des instances institutionnelles :

- L'influence des élus dans la prise de décision et la gouvernance du syndicat mixte se déploie au-delà des instances institutionnelles.
- Le Président peut jouer un rôle moteur dans la cohésion de l'équipe et avec les partenaires.
- La prise de décision relève d'enjeux politiques et de dimensions humaines qu'il faut pouvoir tout autant appréhender que la faisabilité technique des projets.

② Quel effet des opportunités de projets sur la gouvernance ?

Le mode opératoire par 'projet' des syndicats mixtes de Parc demande souvent de saisir les opportunités lorsqu'elles se présentent, et donc une certaine flexibilité pour en déployer les moyens :

- Dans certains services régionaux, le Parc peut se référer à d'autres directions (pour les appels à projet, demandes de subvention, etc.) en plus de la 'ligne Parc' (en charge entre autres des enveloppes statutaires et de la programmation).
- Afin de mettre en œuvre certains projets, il faut que la gouvernance du syndicat mixte puisse faire preuve de souplesse.

③ Quelle importance de l'équipe technique dans la gouvernance ?

Le fonctionnement atypique des syndicats mixtes de Parc (dans le champ des établissements publics) conduit à des préoccupations particulières des équipes administratives et techniques, avec leur effet sur la gouvernance :

- L'organisation de l'équipe administrative et technique est déterminante dans le lien entretenu entre élus et techniciens, et de fait pour la conduite opérationnelle du syndicat mixte.
- L'équipe technique, en particulier la direction, peut être menée à jouer un rôle essentiel dans la continuité et la fluidité des opérations du syndicat mixte :
- La collaboration au sein du binôme directeur général et directeur adjoint intervient au quotidien dans la conduite du syndicat mixte.

④ Quelle importance du réseau dans la gouvernance des syndicats mixtes ?

- Le partage d'expériences lié aux interactions entre Parcs est une force dans la conduite des syndicats mixtes, il permet de renforcer la culture 'Parc' :

- **Baronnies provençales** : Le syndicat mixte bénéficie des échanges dans plusieurs réseaux : les associations régionales du côté des Parcs d'Auvergne-Rhône-Alpes ou du côté de Sud PACA avec les directeurs et les services des Régions, les réunions des directeurs au niveau national via la Fédération, les séminaires rassemblant les responsables des pôles (ex : séminaire des RAF), etc. « La dimension 'réseau' des Parcs est très puissante. »
- **Normandie-Maine** : Le Parc bénéficie des réunions en inter-parc de la région Normandie ou encore du réseau national via la Fédération. Les réunions en inter-parc sont réalisées en binômes de Présidents et directeurs. Ce sont à la fois des moments de partage d'expériences entre Parcs et de réappropriation des actions par les élus (permettant d'accompagner le positionnement des Présidents).

- **Vosges du Nord** : Des réunions en binômes de Présidents et directeurs sont organisées en inter-parc de la région Grand-Est. On voit des nouveaux participants, alors qu'ils ne connaissaient pas le fonctionnement des Parcs, s'approprier les sujets, prendre du plaisir à participer dans les instances, dépasser la vision 'utopiste' que l'on prête parfois aux Parcs, etc. « C'est une méthode de travail que l'on voit nulle part ailleurs ».

- L'association en inter-parc permet, entre autres, de porter une voix commune auprès du partenaire principal, les Régions :

- **Alpilles** : L'inter-parc de la région Sud PACA est une association de PNR dont la Région n'est pas membre (elle en est le partenaire et financeur majoritaire), sans personnel dédié, avec une animation portée par les directeurs des Parcs. L'association œuvre dans une logique de mutualisation, de réflexion et d'expression commune sur des actions spécifiques, et permet une représentation collective pour coordonner et structurer la parole auprès des principaux partenaires, Région et préfet.
- **Vosges du Nord / Grand-Est** : Les réunions en inter-parc de la région Grand-Est rassemblent les directeurs des Parcs et les services de la Région. Les autres directions régionales participent également aux réunions afin de présenter les nouveaux dispositifs, les appels à projet, etc. en dehors de ceux dédiés aux Parcs. Ces moments permettent également aux Parcs de porter des messages groupés auprès de la Région.







Fédération des Parcs naturels régionaux de France

27 rue des petits hôtels - 75010 Paris

Tél. 01 44 90 86 20

info@parcs-naturels-regionaux.fr



POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES PARC NATURELS RÉGIONAUX :

www.parcs-naturels-regionaux.fr



Suivez-nous
sur les réseaux sociaux

