Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Syndicat mixte du parc naturel régional du Périgord-Limousin (PNRPL)

(Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 16 novembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 5
INTRODUCTION 6
1 LES PARCS NATURELS REGIONAUX (PNR) 8
2 LA PRESENTATION GENERALE DU PARC NATUREL REGIONAL PERIGORD LIMOUSIN (PNRPL) 9
3 LE FONCTIONNEMENT DU PNRPL 10
3.1 Les statuts du syndicat mixte 10
3.1.1 L'évolution des statuts 10
3.1.2 Le siège du syndicat mixte 13
3.2 La charte du PNRPL 14
3.2.1 Les principales orientations de la charte 14
3.2.2 La mise en œuvre de la charte : l'évaluation à mi-parcours 14
3.3 L'évolution du cadre institutionnel 15
3.4 Les modalités d'intervention 17
3.5 La gouvernance du syndicat mixte du parc 21
3.5.1 Les instances décisionnelles 22
3.5.2 Les instances consultatives et de concertation 30
3.6 La gestion administrative et budgétaire du PNRPL 32
3.6.1 Les difficultés et les enjeux liés au suivi des aides 32
3.6.2 Les débats d'orientations budgétaires (DOB) 33
3.6.3 La présentation des documents budgétaires 35
4 LE PROGRAMME LIFE + « MARGARITIFERA MARGARITIFERA » 35
4.1 Les enjeux et les objectifs du programme « LIFE + » 36
4.2 Les résultats atteints et le bilan provisoire pour le PNRPL 38
4.2.1 Les résultats atteints 38
4.2.2 Le bilan provisoire pour le PNRPL 39
5 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE 41
5.1 L'exécution budgétaire 41
5.2.1 En section de fonctionnement : les charges à payer et les produits à recevoir 42
5.2.2 En section d'investissement : les reports et les restes à réaliser 44
5.3 Les erreurs d'imputations comptables 45
5.3.1 En fonctionnement : la comptabilisation des opérations pour compte de tiers 45
5.3.2 En investissement 48
5.4 La comptabilisation des charges de personnel 49
5.5 La connaissance, le suivi et l'amortissement de l'actif immobilisé 51
6 LA SITUATION FINANCIERE DU PARC 52
6.1 Les dépenses et les recettes du PNRPL 52
6.1.1 Les charges et les recettes consolidées 52

6.1.2 Les ressources du parc 53
6.1.3 Les charges de gestion 58
6.2 L'évolution des ratios de fonctionnement 59
6.3 Les dépenses et les recettes d'investissement 60
6.3.1 Le financement des dépenses d'investissement 61
6.3.2 Les dépenses d'équipement 61
6.3.3 Le projet de maison des savoir-faire et de l'innovation territoriale 62
6.4 Les indicateurs bilanciels 68
6.4.1 Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement 68
6.4.2 La trésorerie du parc 70
7 LES RESSOURCES HUMAINES 74
7.1 Les effectifs 74
7.2 Le régime indemnitaire 75
7.3 Le temps de travail 76
7.3.1 La réduction du temps de travail 76
7.3.2 Les congés 77
7.3.3 Les comptes épargne-temps (CET) 78

SYNTHÈSE

Le parc naturel régional Périgord-Limousin (PNRPL) a été créé par décret du 9 mars 1998 avec un périmètre partagé entre les départements de la Dordogne et de la Haute-Vienne. Le parc s'étend sur 1 951 km² et regroupe environ 51 000 habitants sur un territoire rural, essentiellement à vocation agricole et forestière, notamment l'exploitation et le travail du châtaignier.

Le syndicat mixte de gestion du parc regroupe actuellement 74 communes, 6 « villes portes », 7 communautés de communes, les départements précités ainsi que la région Nouvelle-Aquitaine. Ses moyens comprennent un effectif stable de 29 agents et des dépenses annuelles d'environ 2 à 3 M€.

Le bilan à mi-parcours de la charte 2011-2026 du parc montre que l'action du syndicat mixte est reconnue par les acteurs locaux. En particulier le programme de réintroduction de la moule perlière d'eau douce, financé sur fonds européens, présente des résultats notables.

Cependant l'évolution institutionnelle récente, en renforçant les compétences et la taille des intercommunalités du territoire, sans supprimer d'autres formes existantes de coopération intercommunale, fragilise son action et interroge plus largement quant à l'efficience de l'action publique. Le risque de superposition des acteurs et la dispersion des actions rendent celles-ci peu efficaces, peu lisibles et peu économes des deniers publics. Le blocage par le département de la Dordogne du transfert au syndicat mixte d'une partie de la compétence « gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations » (GEMAPI) sur la Haute-Dronne en est une illustration.

L'analyse de la gouvernance du syndicat mixte, de ses statuts ainsi que de sa gestion administrative et budgétaire montre que le fonctionnement du parc est très perfectible. La participation, tant aux instances décisionnelles que consultatives du syndicat mixte, est historiquement et structurellement faible. Par ailleurs, de multiples dispositions des statuts révisés en 2016 sont imprécises ou incohérentes et justifient ainsi une rapide révision statutaire.

Enfin, ne disposant pas de ressources fiscales propres mais dépendant de financements extérieurs dont les versements sont moins réguliers et plus aléatoires, la structure financière est fragile. Le suivi des ressources revêt ainsi un enjeu fort, tant au niveau de l'équilibre des comptes que de la trésorerie.

La mise en place d'un plan prévisionnel de trésorerie articulé avec un suivi opérationnel et financier des actions du parc est indispensable pour anticiper et gérer les besoins en trésorerie.

Par ailleurs, la fiabilité des comptes doit être améliorée à brève échéance, notamment en comptabilisant, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, les opérations pour compte de tiers et en dénouant les opérations anciennes non soldées.

Les ratios financiers sont dégradés puisque, malgré de fortes variations, le PNRPL a affiché quatre résultats de fonctionnement déficitaires sur les huit dernières années et ne dispose plus depuis deux ans de capacité d'autofinancement. Cette situation délicate doit inciter les membres du syndicat mixte à se réunir afin de définir avec les instances du parc les meilleures orientations à prendre pour redresser les comptes de l'établissement, soit par une réduction des dépenses, soit par une augmentation des recettes, soit les deux.

Dans ce contexte, le portage de l'investissement, puis du fonctionnement, d'une maison des savoir-faire et de l'innovation, compromettrait davantage les équilibres budgétaires et financiers du syndicat mixte.

Acquis en 2004, le Mas-Nadaud à Pageas en Haute-Vienne, devait initialement accueillir la maison du parc. Faute de capacité financière suffisante, le projet de maison du parc n'a jamais pu voir le jour, laissant ainsi les bâtiments vides et inutilisés depuis plus de 16 ans.

L'estimation des travaux de réhabilitation, de construction et d'aménagement du site du Mas-Nadaud est de 5,3 M€ TTC, quatre fois supérieur au coût de la construction du siège administratif du parc à La Coquille en Dordogne. Par ailleurs, ce chiffrage reste partiel puisqu'il ne comprend pas le coût des travaux de voirie nécessaires pour sécuriser et faciliter l'accès au site, la construction d'un dispositif d'assainissement adapté au nouvel usage de l'ensemble immobilier, l'extension des réseaux publics pour raccorder les bâtiments existants ou à construire (eau, électricité et installation de la fibre pour l'accès à internet ainsi qu'au téléphone) ainsi que tous les équipements/aménagements intérieurs des espaces, en particulier de la scénographie du centre d'interprétation du patrimoine.

Ni la situation financière du parc, ni les aides potentielles dont le projet pourrait bénéficier ne laissent présager que les conditions de faisabilité et de soutenabilité du projet de réhabilitation et d'aménagement de l'ensemble immobilier du Mas-Nadaud soient réunies.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : engager, dans le cadre des travaux de la révision de la charte, auprès de tous ses membres, une étude approfondie de leurs attentes et de leur perception du fonctionnement du parc régional et de l'utilité de ses actions (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 2 : réviser les statuts du syndicat mixte, en vue de :

- mettre à jour les changements du nombre de délégués du collège des communes, intercommunalités et des « villes-portes » (**en cours de mise en œuvre**) ;
- mentionner sur les procès-verbaux et les actes des instances du parc le détail du calcul des voix par délégué présent et représenté prévu par les statuts (**en cours de mise en œuvre**) ;
- clarifier les modalités d'élection de son président ainsi que du vice-président (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 3 : mettre en place un suivi budgétaire des opérations pour compte de tiers, tant en dépenses qu'en recettes (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 4 : dresser un bilan des opérations pour compte de tiers afin de solder celles qui doivent l'être (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 5 : réaliser un inventaire physique du patrimoine à rapprocher de l'actif comptable et mettre en cohérence les durées d'amortissement comptabilisées avec les plans d'amortissement adoptés par le comité syndical (**non mise en œuvre**).

Recommandation n° 6 : mettre en place un plan prévisionnel de trésorerie articulé avec un suivi exhaustif des demandes et des encaissements des ressources et contributions (**en cours de mise en œuvre).**

Recommandation n° 7 : établir un rapport social unique conforme à l'article 9 bis A de la loi n° 83-634 et du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique, fixant la liste des indicateurs et le présenter à l'assemblée délibérante après avis du comité technique (**en cours de mise en œuvre**).

Recommandation n° 8 : mettre en place un suivi effectif du temps de travail dans le cadre de la réglementation existante et des modalités pratiques subséquentes de décompte du temps de travail à définir par le comité syndical (**en cours de mise en œuvre**).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du parc naturel régional du Périgord limousin (PNRPL) pour les exercices 2013 et suivants, dans le cadre du programme annuel des travaux, établi pour 2020 par arrêté n° 2019-15 du 19 décembre 2019.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'ouverture de ce contrôle a été notifiée par courrier du 16 juillet 2020 à M. Bernard VAURIAC, président du syndicat depuis avril 2010 et seul ordonnateur sur la période examinée, qui en a accusé réception le même jour.

Un entretien de début de contrôle s'est tenu avec l'intéressé le 24 juillet 2020. L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du CJF s'est déroulé le 2 avril 2021.

La chambre régionale des comptes a formulé des observations provisoires lors de sa séance du 5 mai 2021.

Le rapport d'observations provisoires (ROP) a été transmis à l'ordonnateur le 29 juin 2021, dont il a accusé réception le même jour. Un extrait intégral a été envoyé au président de la région Nouvelle-Aquitaine le 29 juin, dont il a accusé réception le 1er juillet 2021. Des extraits du rapport ont été envoyés à trois communautés de communes membres du syndicat mixte, à la SCET ainsi qu'aux départements de la Dordogne et de la Haute-Vienne.

Les réponses du PNRPL ont été reçues le 10 septembre 2021 au terme d'un délai supplémentaire de 15 jours en sus des deux mois initiaux.

Les réponses aux extraits du rapport ont été enregistrées aux dates suivantes :

Destinataires	Date d'envoi	Date de réception	Date de la réponse au ROP
Président de la communauté de communes du Périgord Limousin (CCPL)	29 juin 2021	1er juillet 2021	Sans objet, pas de réponse
Directeur de la SCET (services, conseil, expertises et territoires)	29 juin 2021	AR signé sans date	26 juillet 2021
Président de la communauté de communes Périgord Nontronnais	29 juin 2021	1er juillet 2021	12 juillet 2021
Président de la communauté de communes Pays de Nexon-Monts de Châlus	29 juin 2021	1er juillet 2021	Sans objet, pas de réponse
Directeur général de l'agence de l'eau Adour-Garonne	29 juin 2021	1er juillet 2021	13 septembre 2021
Président du conseil départemental de la Haute-Vienne	29 juin 2021	03 juillet 2021	1er septembre 2021
Président du conseil départemental de la Dordogne	29 juin 2021	12 juillet 2021	12 juillet 2021

Par ailleurs une communication administrative a été adressée, en application de l'article R. 243-18 du code des juridictions financières, au comptable le 7 juillet 2021. Ce dernier a répondu le 8 septembre 2021.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a formulé lors de sa séance du 16 novembre 2021 les observations définitives suivantes.

1 LES PARCS NATURELS REGIONAUX (PNR)

Le statut et le fonctionnement des parcs naturels régionaux sont définis par les articles L. 333-1 et suivants et R. 333-1 et suivants du code de l'environnement qui disposent qu'un parc a pour objet :

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

Créés en 1967 à l'initiative de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), ils « *concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public. À cette fin, ils ont vocation à être des territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoires ruraux. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel* ».

Depuis la loi du 2 février 1995, la gestion des PNR est assurée dans le cadre d'un syndicat mixte ouvert, régi par les articles L. 5721-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les PNR sont régis par une charte qui définit les domaines d'intervention du syndicat mixte et les engagements de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, permettant la mise en œuvre des orientations de protection, de mise en valeur et de développement de leurs territoires. Leur fonctionnement est assuré par des contributions statutaires de chacun de leurs membres, complétées par des financements spécifiques « par action », mobilisés auprès des collectivités, des services de l'État, de l'Europe ou d'autres entités, telles les agences de l'eau.

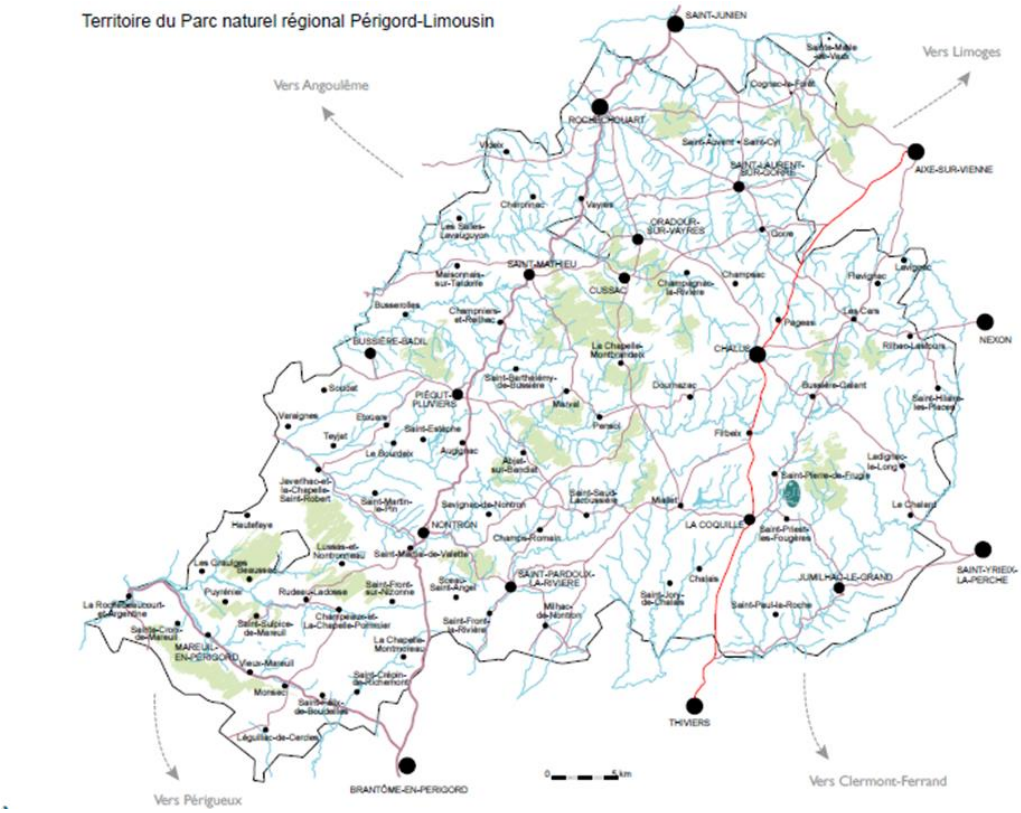
Par ailleurs, en application du VI de l'article L. 333-1 du code l'environnement, les parcs doivent être consultés dans le cadre de l'élaboration et l'adoption de divers documents de programmation ou de planification dans des domaines très variés tels que le plan départemental de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) prévus respectivement à l'article L. 433-4 et L. 212-3 du code de l'environnement, le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu à l'article L. 131-7 du code du tourisme ainsi que le schéma régional d'aménagement des bois et forêts prévu au 2° de l'article L. 122-2 du code forestier[1].

[1] L'article R. 333-15 du code de l'environnement en recense une trentaine.

La procédure d'élaboration de la charte du PNR est initiée par le conseil régional. Sa révision est élaborée par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc, avec l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI concernés en associant l'État et en concertation avec les partenaires intéressés, notamment les chambres consulaires. Cette charte est adoptée par décret portant classement ou renouvellement du classement en PNR du territoire des communes comprises dans son périmètre.

2 LA PRESENTATION GENERALE DU PARC NATUREL REGIONAL PERIGORD LIMOUSIN (PNRPL)

Carte n° 1 : Le périmètre du PNRPL



Source : PNRPL – évaluation à mi-parcours de la charte

Le parc naturel régional Périgord-Limousin a été créé par décret n° 98-150 du 9 mars 1998 pour une durée de dix ans. Ce classement a été prolongé par trois décrets successifs : le décret n° 2008-169 qui prolonge le classement jusqu'au 9 mars 2010 ; le décret n° 2011-998 qui classe pour une durée de 12 ans les territoires des communes en parc naturel régional[2] et le décret n° 2019-581 qui proroge le classement jusqu'au 26 août 2026 en application de l'article 53 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, lequel porte à 15 ans la durée de validité d'un classement en parc naturel régional.

[2] Soit jusqu'au 26 août 2023.

Le syndicat mixte de gestion du PNRPL a été créé par arrêté préfectoral du 6 mai 1998.

Établi sur les deux anciennes régions Limousin et Aquitaine, il regroupe aujourd'hui 74 communes[3] (31 en Haute-Vienne et 43 en Dordogne) et 7 intercommunalités comportant au moins une commune membre du parc, réparties sur les départements de la Dordogne et de la Haute-Vienne.

Les six « villes-portes » du parc sont Aixe-sur-Vienne (87), Brantôme en Périgord (24), Nexon (87), Saint-Junien (87), Saint-Yrieix-la-Perche (87) et Thiviers (24).

L'évaluation à mi-parcours de la charte élaborée en 2018 indique que celui-ci couvre une superficie de 1 951 km², qu'il est situé à l'articulation de trois grands bassins versants (la Charente, la Dordogne et la Vienne) et que 2 682 km de cours d'eau et 5 050 ha de zones humides sont présents sur son périmètre. Selon ce même document, le territoire se distingue également par la forte densité d'étangs[4]. Le territoire du parc compte également cinq sites classés « Natura 2000 », la réserve naturelle nationale « l'astroblème Rochechouart-Chassenon » ainsi que la réserve naturelle régionale du réseau des Landes atlantiques.

Environ 51 000 habitants vivent sur un territoire essentiellement agricole. Les surfaces agricoles représentent 50 % de la surface du parc, soit ¾ en élevage bovin (lait et viande) et ¼ en polyculture et grandes cultures. Les forêts représentent enfin 37 % de sa surface, les chênes et les châtaigniers étant les essences principales recensées.

Le PNRPL fait partie des 5 parcs naturels régionaux existant en Nouvelle-Aquitaine et des 56 existants en France.

Son siège se trouve à la mairie de Marval en Haute-Vienne et son centre administratif est situé à La Coquille en Dordogne.

3 LE FONCTIONNEMENT DU PNRPL

Le fonctionnement administratif et financier sous ses différents aspects (gouvernance, modalités d'interventions ainsi que la gestion administrative et comptable) présente certains dysfonctionnements, parfois anciens, lesquels s'expliquent notamment par le manque de fiabilité des comptes[5] ainsi que par les difficultés à anticiper les problèmes structurels de trésorerie.

3.1 Les statuts du syndicat mixte

3.1.1 L'évolution des statuts

Les statuts de 2011 ont été adoptés au moment de la révision de la charte.

[3] Depuis l'adhésion en 2018 des communes du Chalard et de Ladignac.
[4] Jusqu'à 6 étangs par km².
[5] Cf. partie 5.2 du présent rapport.

En 2015, une procédure de modification est lancée du fait de la fusion des régions Aquitaine et Limousin. Le projet est présenté lors du comité syndical du 17 septembre 2015 et les nouveaux statuts sont approuvés par délibération n° 85-2015, puis à nouveau délibérés le 28 juin 2016[6] pour préciser que « *les nouveaux statuts entreront en vigueur au 1er juillet 2016 à l'exception de l'article 5 qui entrera en vigueur après les élections municipales de 2020.* ».

Toute modification statutaire devait néanmoins, en application de l'article 14 des statuts, être soumise pour accord préalable à la région Nouvelle-Aquitaine ainsi qu'aux départements de la Dordogne et de la Haute-Vienne ; pour avis simple aux autres membres du syndicat mixte. Cette consultation s'est faite sur la base du projet initial et non du projet amendé adopté le 28 juin 2016 fragilisant ainsi juridiquement la procédure de révision.

Par ailleurs, s'il est effectivement loisible au comité syndical de différer l'entrée en vigueur d'une ou plusieurs dispositions des statuts, il reste que cette application différée pose un problème de cohérence notamment avec les articles 6 et 7 des statuts relatifs au fonctionnement du comité syndical ainsi qu'à la composition de son bureau. Ainsi, si la composition du comité syndical n'a pas évolué pendant 5 années, en revanche les nouvelles pondérations des voix de celui-ci ont été appliquées dès juillet 2016. La composition du bureau syndical a évolué dès le 1er juillet 2016 alors que celle du comité syndical est restée figée jusqu'en 2020, année des élections municipales.

[6] Délibération n° 66-2016.

Tableau n° 1 : Articles ayant été modifiés

Numéro de l'article	Statuts de 2011	Statuts de 2016
5	**Composition du comité syndical :** -collège des régions : 10 délégués (5 Limousin, 5 Aquitaine) ; -collège des départements : 6 délégués (3 Haute-Vienne, 3 Dordogne) ; -collège des communes et intercommunalités : 1 délégué par intercommunalité.	**Composition du comité syndical :** -collège des régions : 8 délégués, 4 suppléants ; -collège des départements : 4 délégués, 2 suppléants (2 Haute-Vienne, 2 Dordogne) ; -collège des communes et intercommunalités : 1 suppléant par commune, 1 délégué et 1 suppléant par intercommunalité adhérente et 1 délégué supplémentaire par tranche de 5 000 habitants localisé dans les communs membres du syndicat ; Ajout du mode de désignation des représentants de chaque collège.
6	**Pondération des voix :** -le collège des régions dispose de 35 % des voix du comité syndical ; -le collège des départements dispose de 15 % des voix du comité syndical ; -le collège des communes et intercommunalités dispose de 50 % des voix du comité syndical.	**Pondération des voix** -le collège des régions dispose de 45 % des voix du comité syndical ; -le collège des départements dispose de 10 % des voix du comité syndical ; -le collège des communes et intercommunalités dispose de 45 % des voix du comité syndical.
6-5	**Pouvoirs et suppléants :** Les délégués des collèges des régions et départements peuvent donner à un autre délégué pouvoir écrit de boer en leur nom. Un délégué présent peut être porteur d'un seul pouvoir d'un délégué absent.	**Pouvoirs et suppléants :** Les délégués des collèges de la région et des départements peuvent donner pouvoir écrit à tout autre délégué indépendamment de leur collège d'appartenance de voter en leur nom. Un délégué présent peut être porter de deux pouvoirs maximum. Les délégués des communes et des intercommunalités peuvent donner un pouvoir écrit de voter en leur nom à tous les délégués du comité syndical sans nécessité d'appartenir au même collège.
6-7-2	**Élection du président :** Le comité syndical élit le Président et le 1er vice-président du syndicat à la suite de chaque renouvellement d'un des collèges. Les candidats sont proposés par le collèges des régions. […] La durée maximale consécutive du mandat du président est fixée à 6 ans.	**Élection du président :** Le comité syndical élit le Président et le 1er vice-président du syndicat à la suite des élections régionales pour la durée du mandat pour lequel ils siègent au comité syndical. […] Le mandat est renouvelable une fois. La liste doit être composée de 2 candidats géographiquement issus de chacun des départements.
7	**Composition du bureau :** -collège des régions : 10 délégués ; -collège des départements : 4 délégués ; -collège des communes, intercommunalités et villes portes : communes : 12 délégués, soit 1 par canton ; intercommunalité : 1 délégué par intercommunalité adhérente.	**Composition du bureau :** -collège des régions : 4 délégués et 2 suppléants ; -collège des départements : 2 délégués et 2 suppléants ; -collège des communes, intercommunalités et villes portes : communes : 1 délégué communal par communauté de communes, plus 3 délégués issus du collège des communes ; intercommunalité : 1 délégué par intercommunalité adhérente plus 3 délégués issus du collège des intercommunalités.
7-1-2		**Élection des délégués communautaires membres du bureau (création)**
11-1	**Conférence annuelle d'orientation**	**Conférence annuelle d'orientation :** -le président peut inviter les services de l'État et de ses établissements publics à y participer, en fonction de l'ordre du jour. Cet organe peut se faire assister des services respectifs des collectivités et du syndicat mixte. Cette conférence se tiendra avant le vote annuel du budget du syndicat mixte.
11-2		**Commissions (création)**

Source : statuts 2011 et 2016 – tableau CRC

Les statuts sont à nouveau en cours de révision, depuis trois ans, en vue de les adapter à une prise de compétence GEMAPI[7] sur une partie de la Haute-Dronne.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine indique n'avoir été informée du projet de révision des statuts qu'en juin 2021 et *« avoir réuni un comité technique en septembre 2021, réunissant le PNRPL, les départements de la Dordogne et de la Haute-Vienne pour étudier la proposition de réforme statutaire, avant de la soumettre à l'accord formel de l'assemblée plénière régionale. La région indique être favorable à la prise de compétences "à la carte" de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)* ».

Le règlement intérieur du PNR n'a pas été mis à jour après adoption des statuts de 2016 en vigueur. La chambre régionale des comptes invite le parc à le mettre à jour, ou si de nouveaux statuts venaient à être adoptés dans l'année, à le réviser en conséquence.

3.1.2 Le siège du syndicat mixte

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes de 2005 soulignait que « *l'article 6 des statuts originels du syndicat mixte du parc prévoyait que le siège du parc pourrait être transféré à terme à la maison du parc lorsque celle-ci aurait été réalisée.* ».

En germe depuis plus de 20 ans, la nature du projet d'aménagement du Mas-Nadaud ayant changé (cf. infra) depuis 2017, le siège du parc n'a plus vocation à être transféré à terme sur ce site ; son centre administratif de La Coquille accueillant, par ailleurs, depuis plus d'une décennie l'ensemble des agents ainsi que ponctuellement des visiteurs. Alors que les départements ne financent que marginalement le PNRPL sur la période contrôlée, il n'existe a priori peu d'intérêt pour le PNRPL de maintenir un siège social en Haute-Vienne et des services administratifs installés dans des locaux entièrement réaménagés dans le département voisin de la Dordogne.

Il en résulte des lourdeurs de gestion et des coûts subséquents. En effet, si le comptable public et le contrôle de légalité sont implantés en Haute-Vienne, le parc a en revanche pour interlocuteurs l'agence de Pôle-Emploi et le centre de gestion de Périgueux en Dordogne pour la gestion de ses personnels, en particulier de ses contractuels. La dissociation des lieux d'implantation de son siège administratif et de son siège social –une simple adresse postale pour ce dernier– ne contribue ainsi pas à une gestion efficace et efficiente du syndicat.

En conséquence, à l'occasion de la prochaine modification des statuts, la chambre régionale des comptes invite le parc à envisager le regroupement sur un même site du siège social et du siège administratif du syndicat mixte.

[7] Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

3.2 La charte du PNRPL

3.2.1 Les principales orientations de la charte

L'article L. 333.1-II du code de l'environnement dispose que « *La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc. Un plan de financement portant sur les trois premières années du classement du parc est annexé à la charte. Pour les années suivantes, le financement est assuré dans un cadre pluriannuel jusqu'à expiration du classement* ».

L'action du PNRPL s'appuie sur une charte révisée[8] qui vise à assurer durablement la préservation de l'environnement, la gestion et le développement harmonieux du territoire. Les objectifs de la charte sont ventilés entre 5 axes, 15 orientations et 51 mesures. Les 5 axes sont les suivants :

- axe 1 : améliorer la qualité de l'eau à l'échelle des trois têtes de bassins versants du Périgord-Limousin ;
- axe 2 : préserver la biodiversité du Périgord-Limousin ;
- axe 3 : favoriser la valorisation des ressources locales du Périgord-Limousin dans une perspective de développement durable ;
- axe 4 : lutter contre le réchauffement climatique en Périgord-Limousin ;
- axe 5 : renforcer l'identité et les liens sociaux en Périgord-Limousin.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa charte, le syndicat mixte du PNRPL négocie et signe périodiquement avec la région Nouvelle-Aquitaine des contrats triennaux de parc fixant par année et par mesure les aides régionales qui lui seront versées sous condition. Le nouveau contrat de parc pour la période 2021-2023 est en discussion et devait être validé par les instances régionales au printemps 2021.

3.2.2 La mise en œuvre de la charte : l'évaluation à mi-parcours

Le point c du 1° du II de l'article R. 333-3 du code de l'environnement précise que la charte d'un parc comprend : « *un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional, en prévoyant notamment la réalisation du bilan prévu au III à l'issue d'un délai de douze ans à compter du classement ou du renouvellement du classement* ».

La mesure n° 50 de la charte prévoit de « *mener une évaluation en continu dans une démarche partenariale* » sans préciser néanmoins les bilans attendus ni leur périodicité.

[8] Cette charte a été approuvée par ses membre en 2011 ; elle porte initialement sur la période 2011-2023, puis conformément à la prorogation du classement du parc, sa durée est étendue de 3 ans.

Le parc a ainsi réalisé une évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre des orientations et mesures de la charte 2011-2018. Le bilan se base sur les données du logiciel de suivi de projet « EVA » développé sous l'égide de la fédération des parcs naturels régionaux de France[9] et sur la consultation de certaines commissions thématiques ainsi que l'exploitation des réponses d'un questionnaire en ligne envoyé aux délégués du comité syndical[10].

Si cette démarche d'évaluation paraît satisfaisante, la chambre régionale des comptes appelle toutefois l'attention du syndicat sur l'intérêt d'assurer un suivi précis des « points à approfondir » et des actions à développer (« et demain ? »), en y associant des indicateurs. Un tel suivi permettrait d'appuyer utilement la réflexion sur le renouvellement de la charte[11] et plus généralement sur la redéfinition des objectifs stratégiques[12].

En synthèse, l'action du parc est perçue comme étant « *la plus efficace et la plus efficiente dans les domaines de l'eau, des métiers d'art, du tourisme et de l'éducation, assez satisfaisante dans les domaines de la biodiversité, des filières agricoles et forestières, de la valorisation du patrimoine bâti, de la maîtrise de l'énergie et du développement des énergies renouvelables, de la culture et de la langue occitanes* » mais celle-ci est perçue « *comme faible dans les domaines de l'urbanisme, de l'accompagnement des acteurs du territoire vers l'excellence environnementale et du partage du projet Parc aux publics locaux* ».

Par ailleurs, le bilan conclut à « *la nécessité [-] de renforcer les actions sur le paysage d'ici la fin de la Charte (2011-2026) et de prévoir une réelle stratégie en termes de paysage pour la prochaine Charte.* »

En lien avec la préparation de la nouvelle charte du parc, la chambre régionale des comptes invite celui-ci à s'interroger plus largement sur la cohérence des actions qu'il aura décidé de mettre en œuvre.

3.3 L'évolution du cadre institutionnel

L'environnement institutionnel du PNRPL a significativement évolué depuis sa création en 1998 et tout particulièrement depuis 2014.

Créé par la loi du 4 février 1995, le « pays » est une structure de développement local pour un territoire présentant une « *cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi* ». Issus d'une démarche volontaire des communes, les pays peuvent revêtir diverses formes juridiques (syndicat mixte de pays, groupement d'intérêt public, association). Bien qu'il ne soit plus possible de créer des pays depuis 2010, il en subsiste actuellement deux sur le périmètre du parc : « La châtaigneraie limousine » dont 32 communes

[9] Selon le site internet de la fédération des parcs naturels régionaux de France, en 2016, 10 parcs nationaux et 39 parcs naturels régionaux utilisaient le logiciel EVA. Selon la fédération, la même année, un important travail de refonte du logiciel EVA a eu lieu pour répondre aux nouveaux besoins des parcs et aux exigences réglementaires. Celui-ci en plus d'être un outil de capitalisation au service de l'évaluation, deviendrait également un outil d'aide au pilotage quotidien de l'action des parcs.

[10] Le taux de réponse au questionnaire envoyé à chaque membre du comité syndical est « *compris entre 15 % et 19 % selon les questions* » soit un retour compris entre 20 à 25 réponses par question sur 132 élus consultés.

[11] Cf. paragraphe 3.5.

[12] Cf. paragraphe 3.6.

de Haute-Vienne[13] sont également membres du PNRPL et le « Pays du Périgord vert » dont 52 communes de Dordogne[14] sont sur son périmètre géographique.

Par ailleurs, les réformes territoriales successives ont visé à renforcer la taille et les compétences des intercommunalités. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« loi NOTRé ») a supprimé la compétence générale des régions et des départements et élargi les compétences des EPCI, permettant leur montée en puissance entre autres en matière de développement économique, de tourisme ou d'accompagnement des communes rurales, qui figurent parmi les principales missions exercées traditionnellement par les PNR. Elle relève le seuil démographique de constitution des EPCI à fiscalité propre (au moins 15 000 habitants, sauf exceptions définies dans la loi) et se traduit par une réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre et par une augmentation de leur taille. En conséquence, si en mars 2010, 13 communautés de communes étaient membres du parc, elles ne sont plus que 7 en 2021, après regroupements successifs de certains de ces EPCI.

Même si les intercommunalités membres du parc restent de taille modeste[15], celles-ci ont néanmoins davantage la volonté et les moyens d'exercer leurs compétences souvent proches voire redondantes avec celles du parc, notamment le développement économique, la gestion des milieux aquatiques, la promotion du tourisme ainsi que la gestion de sites touristiques d'intérêt communautaire.

La montée en puissance de ces intercommunalités est de nature à « fragiliser » les interventions du parc sur leur territoire. Dans ce contexte, le PNRPL a des difficultés à se positionner comme porteur de projet ou initiateur et moteur d'actions locales et doit davantage s'insérer dans la mise en œuvre de projets portés par les intercommunalités du parc.

Le parc s'est engagé auprès du ministère de la culture dans une démarche de labellisation « Pays d'Art et d'Histoire (PAH) ». La lourdeur inhérente à ce type de démarche et la sollicitation des intercommunalités membres du parc en juillet 2016 n'ont pas permis d'achever en 2021 la phase préparatoire. Le label n'a pas pu être obtenu, un seul des trois volets du dossier de candidature ayant été achevé à ce jour. Le PNRPL a indiqué qu'« *un scénario adapté à chaque collectivité sera défini d'ici fin mars (*2021*), faisant suite à des rencontres entre le Parc et chacune d'entre elle*[16] ». À l'issue du dernier renouvellement des conseillers communautaires ainsi que des exécutifs des EPCI membres du parc, celui-ci n'a aucune certitude quant à leur degré d'engagement, notamment financier, dans la démarche initiée il y a plus de quatre années.

Paradoxalement, la réduction du nombre d'intercommunalités ne s'est ainsi pas traduite par une simplification, historiquement déjà marquée par la présence d'une multitude d'acteurs sur le périmètre d'intervention du parc.

[13] Le pays regroupe 4 communautés de communes de Haute-Vienne.
[14] Sur les 170 communes membres du pays.
[15] La communauté de communes de la Porte océane du Limousin est l'EPCI le plus peuplé des 7 EPCI actuellement membres du parc avec un peu plus de 25 000 habitants ; les autres ont une population comprise entre 11 000 et 15 000 habitants.
[16] Extrait du compte rendu du comité de pilotage « Pays d'Art et d'Histoire » du 20 janvier 2021.

3.4 Les modalités d'intervention

Le préambule de la charte 2011-2026 du PNRPL soulignait qu'en dix années d'existence, le Parc avait « [-] *mis en œuvre de nombreuses actions en cohérence avec les objectifs de sa charte, avec un effort de contribution à tous les objectifs, au risque de donner une impression de dispersion »* et concluait à la nécessité, lors de la révision de la charte, de *« [-] redéfinir les articulations entre le syndicat mixte de gestion du Parc et les collectivités locales partenaires, de manière à renforcer la lisibilité de l'action du Parc et de sa plus-value* ».

L'analyse de l'évaluation à mi-parcours de la charte ainsi que du contrat de parc 2018-2020 donne toujours une « impression de dispersion » malgré le souhait exprimé en 2011.

En effet, le PNRPL intervient, à des degrés divers et selon des modalités variables, dans de nombreux domaines notamment de l'agriculture et de l'alimentation, du climat et de la transition écologique, de l'eau, de la forêt, du patrimoine naturel et des paysages, de l'urbanisme, du tourisme ainsi que du développement économique local. Il contribue et participe à l'élaboration ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines précités. Cela explique le nombre élevé d'interlocuteurs au quotidien ainsi que la mise en place de partenariats tant opérationnels que financiers avec ces derniers.

Sans méconnaître la complexité de leur mise en œuvre, ces partenariats sont souvent complexes à négocier dans la mesure où le parc doit tenir compte des prérogatives et des priorités de chacun ainsi que de leurs contraintes organisationnelles et budgétaires.

Ce constat est confirmé par la communauté de communes du Nontronnais qui, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, indique que sur le département de la Dordogne, il existe « […] *un grand nombre de structures qui agissent sur des domaines de compétences identiques et qui rendent peu lisibles l'action des uns et des autres en multipliant en outre les acteurs mobilisables »*. Elle souligne également que « *ceci alourdit de manière très conséquente le fonctionnement de notre administration et* qu*'il y aurait un bénéfice important à mutualiser nos moyens et nos efforts dans une gouvernance plus homogène* ».

En matière de politique de l'eau (axe 1 de la charte du parc), situé en amont des trois bassins versants de la Dordogne, de la Charente et de la Vienne, le PNRPL a ainsi une multitude d'interlocuteurs et financeurs : les services de l'État[17], la région Nouvelle-Aquitaine[18], l'Union Européenne, les agences de l'eau[19], les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)[20], les syndicats de bassin[21], le département de la Dordogne, les intercommunalités, l'office français de la biodiversité (OFB), l'université de Bordeaux (UMR EPOC[22]) dans le cadre du programme « Life + », la fédération des pêcheurs ainsi que les propriétaires privés d'étangs, de terrains et/ou d'installations en bordure ou sur le cours des rivières traversant le parc, etc…

[17] DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement ; DDT de la Haute–Vienne et de la Dordogne : direction départementale du territoire ; DRAAF : direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ; éducation nationale.

[18] Limousin, Aquitaine, puis Nouvelle –Aquitaine.

[19] Agence de l'eau Adour Garonne (AEAG) ; agence de l'eau Loire-Bretagne (AELB).

[20] EPTB Charente / Dordogne / Vienne.

[21] Syndicat mixte bassin (SYMBA) Bandiat-Tardoire ; syndicat mixte Vienne-Gorre, syndicat de rivières du bassin (SRB) de la Dronne.

[22] Unité Mixte de Recherche Environnements et Paléoenvironnements Océaniques et Continentaux.

Le PNRPL participe à l'élaboration ainsi que la mise en œuvre des schémas (directeurs) d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE/SAGE) et contribue, à ce titre, notamment à la restauration de la continuité écologique du réseau hydrographique ainsi qu'à la préservation des zones humides -l'effacement d'étangs, mise en place d'une cellule d'assistance technique zones humides (CATZH)[23].

Le parc a également accompagné des syndicats de rivières qui se sont constitués progressivement sur son territoire en formant notamment leurs techniciens.

Sur les autres fractions du bassin versant de la Dordogne dépourvues de syndicats de rivières, en amont de Saint-Pardoux-la-Rivière, sur le territoire de la Haute-Dronne, le parc a travaillé de concert avec les trois communautés de communes concernées : la communauté de communes du Périgord Nontronnais, du Périgord Limousin ainsi que celle du Pays de Nexon-Monts de Châlus. Le parc a ainsi apporté une assistance à maîtrise d'ouvrage notamment à l'ancienne communauté de communes du Nontronnais : réalisation des plans pluriannuels de gestion, déclarations d'intérêt général, réalisation des dossiers de consultation des entreprises, encadrement et réception des travaux.

La compétence « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI) comporte les missions mentionnées aux 1° , 2° , 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement tel qu'il résulte de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM)[24]. Il s'agit de :

- « [-]1° *l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;*
- *2° l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;*
- *5° la défense contre les inondations et contre la mer ;*
- *8° la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines [-].* »

L'article 59 de la loi MAPTAM, révisé par l'article 76 de la loi nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé), prévoyait l'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI ainsi que son attribution automatique aux EPCI à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2018.

Les EPCI membres du parc peuvent décider, soit d'exercer en propre, soit d'en confier l'exercice à un tiers en transférant la compétence ou en délégant par convention tout ou partie de celle-ci à un syndicat mixte, organisé à une échelle pertinente du point de vue hydrographique[25].

Le PNRPL a mené des discussions avec les trois communautés de communes précitées ainsi qu'avec l'ensemble des syndicats de rivières du bassin de la Haute-Dronne sous l'égide de l'établissement public interdépartemental de la Dordogne (EPIDOR). Le parc a trouvé avec les syndicats de rivières de la Haute-Dronne et l'établissement public de bassin (EPIDOR) un consensus dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage GEMAPI, validé par l'agence de l'eau

[23] Financé par l'agence de l'eau Adour-Garonne.

[24] Les développements du rapport relatifs à la GEMAPI sont issus d'un document « *Questions- réponses sur la compétence GEMAPI* » en date du 27 mai 2019 publié conjointement par le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère de la cohésion des territoires ainsi que du CEREMA.

[25] La délégation se fait pour une durée déterminée dans un cadre conventionnel. Le délégataire est payé en fonction du service rendu. Le délégant ne participe pas à la gouvernance du syndicat mixte délégataire. Le transfert de compétence est réalisé sans durée limitée, sauf à quitter le syndicat mixte. Celui-ci entraîne un dessaisissement de l'EPCI au profit de syndicat mixte dont il participera à la gouvernance. L'adhésion à un syndicat mixte dans le cadre d'un transfert entraîne également le versement d'une contribution statutaire à ce dernier.

Adour-Garonne : les syndicats et le parc s'engageaient uniquement à une collaboration et à l'élaboration des plans pluriannuels de gestion (PPG).

En ce qui concerne les trois communautés de communes précitées, celles-ci ont délibéré favorablement à la prise de compétence GEMAPI par le parc naturel régional Périgord-Limousin et ont validé par conséquent au cours de l'année 2019 le projet de statuts proposé par le parc à ses membres.

Toutefois, le parc avait initialement conclu en 2018 deux conventions de coopération dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques avec la communauté de communes du Périgord Limousin ainsi que l'ex communauté de communes du Périgord Nontronnais qui s'inscrivaient davantage dans le cadre d'une délégation de compétence, juridiquement impossible à mettre en œuvre après le 31 décembre 2019[26]. L'article 3-2 des derniers statuts du syndicat qui prévoit explicitement la possibilité d'une délégation « *[-] notamment pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations* » devra être modifié afin de se conformer à la législation existante.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL précise que les conventions de coopération précitées avaient été établies pour assurer une continuité de l'action dans l'attente du transfert de la compétence GEMAPI au parc par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Puis, par volonté mais aussi par contrainte réglementaire, les intercommunalités ont décidé de transférer leur compétence GEMAPI au PNRPL sur le bassin versant de la Haute-Dronne.

La chambre régionale des comptes observe que les délibérations de validation des nouveaux statuts du parc ne font pas état des conséquences juridiques et financières d'un transfert de la compétence GEMAPI, lesquelles ne sont pas celles fixées par les conventions antérieures : les conventions de 2018 sont conclues, par exemple, pour une durée de trois années renouvelables tandis que le transfert de compétence se ferait sans limite dans le temps et transfèrerait la responsabilité de la compétence au parc, les communautés étant dessaisies de son exercice.

Par ailleurs, le transfert devra nécessairement s'accompagner d'une attribution de moyens pérennes notamment financiers pour le PNRPL. Dans cette optique, en application du I de l'article 1530 bis du code général des impôts (CGI), les EPCI à fiscalité propre peuvent instituer et percevoir la taxe GEMAPI, y compris lorsqu'ils ont transféré cette compétence à un syndicat mixte et en reverser le produit, en totalité ou partiellement, afin de financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives aux missions assurées par le parc.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la communauté de communes du Périgord Nontronnais confirme l'analyse de la chambre régionale des comptes et précise qu'elle ne souhaitait pas initialement transférer cette compétence mais davantage s'engager dans un partenariat « *léger* » et « *limité dans le temps* » avec le PNRPL dans le cadre d'une délégation de compétence GEMAPI sur la partie dite « *sauvage* » de la Haute-Dronne. Elle indique que le transfert de compétence, seul dispositif désormais légal, n'allait pas *« [-] dans le sens des intérêts [-] »* de la CCPN *« [-] qui perdrait, dans ces conditions, toute autonomie et toute latitude dans l'exercice de cette compétence ».*

[26] Le V de l'article L. 213-12 du code de l'environnement prévoit que la délégation peut être réalisée au profit d'un syndicat mixte de type EPAGE ou EPTB. Toutefois, le III de l'article 4 de la loi du 30 décembre 2017 prévoit que la compétence peut être déléguée à un syndicat mixte de droit commun, pour une durée transitoire courant jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà, celle-ci ne sera possible qu'au profit d'un syndicat mixte de type EPAGE ou EPTB.

La révision statutaire est possible à la majorité des deux tiers, mais nécessite préalablement l'accord formel de la Région et des deux départements membres du syndicat, leur conférant ainsi un droit de veto[27]. Si la Région, le département de la Haute-Vienne et les autres membres du syndicat ont donné leur accord à la prise de compétence GEMAPI par le parc et la révision subséquente de ses statuts, le département de la Dordogne l'a en revanche refusée.

L'échec du transfert de la GEMAPI vers le parc sur la Haute-Dronne affaiblit la lisibilité et la légitimité du parc en matière de gestion de l'eau.

En matière de développement durable (axe 3 de la charte), le PNRPL est également amené à travailler, ponctuellement ou dans le cadre pluriannuel, avec l'agence de l'environnement de la maîtrise écologique (ADEME), les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, l'office national des forêts (ONF), l'institut pour le développement forestier (IDF)[28], les comités régionaux et départementaux du tourisme et les associations concernées (AgroBio Périgord[29] pour la mise en place d'un projet alimentaire territorial (PAT), l'Union Professionnelle Châtaignier Bois Périgord Limousin (UPCB[30]), par exemple).

La chambre régionale des comptes observe que si le parc conclut et renouvelle régulièrement des conventions d'objectifs avec un volet opérationnel et financier avec ses principaux financeurs (notamment la région et l'agence de l'eau Adour-Garonne -AEAG-), il ne l'a fait que rarement et sporadiquement sur la période contrôlée avec les EPCI membres du parc alors que leurs compétences sont voisines (développement économique notamment de circuits courts, promotion et développement du tourisme, politique de l'eau et gestion des milieux aquatiques).

Néanmoins, sous l'égide de l'État, le PNRPL a signé le 11 février 2020 un contrat de transition écologique (CTE)[31] avec l'État, l'ADEME ainsi que la Caisse des dépôts et consignations (CDC), centré sur la préservation de la ressource et le développement de la filière du bois de châtaignier.

Le PNRPL s'est engagé à désigner dans ses services un responsable du pilotage du CTE et un chef de projet qui aura la responsabilité d'animer l'élaboration et la mise en œuvre du contrat, ainsi que son évaluation. Le financement de ces deux postes reste toutefois conditionné à la disponibilité des crédits budgétaires des financeurs, en particulier de l'État.

Ce contrat ainsi que le programme « Life + » contribuent indéniablement à asseoir la légitimité et la lisibilité des actions du parc sur son territoire.

---

[27] Cf. article 14 des statuts du syndicat mixte.

[28] L'IDF est le service de recherche et développement du CNPF (centre national de la propriété forestière) ; établissement public en charge du développement de la gestion durable des forêts privées (3,5 millions de propriétaires forestiers pour 12,6 millions d'hectares soit environ 23 % du territoire selon le site Internet du CNPF).

[29] Créée en 1989, l'association, AgroBio Périgord fédère plus de 400 adhérents dans un réseau qui compte principalement des agriculteurs mais aussi des jardiniers, des transformateurs, des distributeurs et des consommateurs. L'association œuvre à tous les niveaux de la filière, de la formation des porteurs de projet jusqu'à la structuration des débouchés de la production bio notamment dans la restauration collective- source site Internet de l'association).

[30] L'UPCB (Union Professionnelle Châtaignier Bois Périgord Limousin) regroupe des ébénistes, menuisiers, charpentiers, sculpteurs, feuillardiers, scieurs qui travaillent le bois de châtaignier sous toutes ses formes.

[31] CTE appelé localement CASTECO ; outre le PNR Périgord Limousin, l'État, l'ADEME, et la CDC à l'initiative du contrat, les signataires du CASTECO sont la CC Périgord Limousin, la CC Ouest Limousin et la CC Pays de Nexon Monts de Châlus.

Le PNRPL est également intervenu ponctuellement sur les territoires du pays de la Châtaigneraie Limousine et du Périgord Vert, donc au-delà de ses limites, porteurs chacun d'un groupement d'acteurs locaux (GAL)[32] dans le cadre d'un programme européen Leader : chaque GAL a délégué au PNRPL la mise en œuvre du volet « qualité de l'eau » de ces programmes et a, par ailleurs, cofinancé le coût de l'animateur de l'action, agent du PNR. Les interventions du parc ont été réalisées sur le début de la période contrôlée soit 2014 et 2015 et ont essentiellement consisté à mettre en œuvre des mesures d'aides aux exploitants agricoles appelées mesures agro-environnementales (MAE) liées à la préservation des milieux humides et aquatiques.

Les conventions signées avec les pays de la Châtaigneraie Limousine et du Périgord Vert porteurs d'un GAL pour la mise en œuvre d'actions relatives à la « qualité de l'eau » montrent que le parc est en concurrence pour réaliser ou avoir la possibilité de réaliser des missions ou actions qui découlent directement de ses missions, en l'espèce l'axe 1 de sa charte (améliorer la qualité de l'eau à l'échelle des trois têtes de bassins versants du Périgord-Limousin).

La multiplicité des partenariats techniques et financiers demeure et constitue pour le PNRPL un défi en matière de suivi et de pilotage mais également de lisibilité et de valorisation externe de ses actions.

Pour le parc, cette pluralité d'acteurs nécessite la mise en place de multiples partenariats pour disposer de la légitimité et des moyens, notamment financiers, d'agir. La mise en œuvre des objectifs de la charte repose plus que jamais sur sa capacité à mobiliser ses partenaires et à apporter une réelle plus-value à leur propre action.

Dans le cadre des travaux de renouvellement de la charte évoqués précédemment, la chambre régionale des comptes invite le PNRPL à engager une réflexion stratégique confortant sa raison d'être, ses compétences ainsi que ses moyens[33]. À défaut, le risque de dispersion de l'action publique et la superposition des acteurs publics intervenant sur son territoire rendent son action peu efficace, peu lisible pour les citoyens et peu économe des deniers publics. Cette problématique n'est toutefois pas du seul ressort du PNRPL mais également des autorités nationales et européennes.

3.5 La gouvernance du syndicat mixte du parc

En application des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT et L. 333-1 et R. 333-1 du code de l'environnement, le syndicat mixte est chargé de la gestion du parc naturel régional.

[32] Un GAL est un groupe d'acteurs locaux qui gère un programme LEADER sur un territoire déterminé (intégré au FEADER). Un programme LEADER, « liaison entre actions de développement de l'économie rurale » est un programme européen sur 6 ans dédié aux territoires ruraux. Un groupe d'acteurs locaux (GAL) est composé de deux collèges : acteurs privés et acteurs publics, chargé de piloter le programme. La structure « porteuse » du GAL et son périmètre d'intervention sont variables : pays, parc naturel régional, EPCI ou regroupement d'intercommunalités. Le GAL n'a pas de personnalité morale. Il est choisi dans le cadre d'un appel à projet européen. Chaque groupement candidat proposant de mettre en œuvre un projet de développement territorial.

[33] Cf. paragraphes 3.6 et 7.3.3.

L'analyse du fonctionnement des instances tant décisionnelles que consultatives (périodicité des séances ou des réunions, composition des instances, présence des membres, etc…) traduit une faiblesse ancienne et persistante de la participation de ses membres dans la prise de décision et la définition de ses orientations[34]. Le parc peine également à mobiliser des personnalités extérieures, scientifiques ou représentatives du monde associatif ou socio-économique au sein de ses instances consultatives. Ces points étaient déjà soulevés lors du précédent contrôle de la chambre régionale des comptes et n'ont pas évolué.

Les causes peuvent en être multiples : l'éloignement géographique des centres de décision et de recherche, la complexité de la prise de décision, la faiblesse du poids réel ou supposé en particulier des communes membres dans ce processus de décision, les contraintes financières propres à chaque membre ou invité extérieur, le positionnement institutionnel toujours fragile du PNRPL avec notamment la montée en puissance des intercommunalités, lesquelles deviennent au quotidien les interlocuteurs naturels et privilégiés des communes, etc…

Le présent contrôle n'avait pas vocation et n'a pas permis de déterminer les causes de ce désintérêt relatif des membres du syndicat et des partenaires extérieurs à sa gestion.

Le PNRPL n'a lui-même pas de diagnostic précis et étayé sur la question bien qu'il ait conscience que cette situation lui soit préjudiciable dans la mesure où des membres investis seront aussi les premiers ambassadeurs du parc en externe. En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande au PNRPL d'engager, dans le cadre des travaux de la révision de la charte[35], et auprès de tous ses membres, une étude approfondie de leurs attentes et de leur perception du fonctionnement du parc régional ainsi que de l'utilité de ses actions.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine rappelle qu'il lui incombe d'« *engager officiellement cette procédure et qu'une délibération sera prise en ce sens fin 2021* ». Elle souligne que « […] *ce sera l'occasion pour chacun de ses membres de questionner et renouveler son engagement sur le niveau et les modalités de sa contribution à l'atteinte des objectifs de la charte ainsi élaborée* ». Elle précise poursuivre une réflexion afin de repositionner le syndicat dans le cadre de ses missions et renforcer la lisibilité de son positionnement dans les dispositifs contractuels territoriaux.

Recommandation n° 1 : engager, dans le cadre des travaux de la révision de la charte, auprès de tous ses membres une étude approfondie de leurs attentes et de leur perception du fonctionnement du parc régional et de l'utilité de ses actions.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL souscrit à la recommandation de la chambre régionale des comptes et précise que le *« [-] temps d'évaluation, prévu dans la procédure de renouvellement, est déjà engagé ».*

3.5.1 Les instances décisionnelles

Conformément à l'article L. 5721-2 du CGCT, les statuts déterminent la composition et le fonctionnement du comité syndical et du bureau.

[34] Cf. paragraphe 3.7.1.
[35] Cf. supra.

3.5.1.1 Le comité syndical

3.5.1.1.1 La composition du comité syndical[36]

Le comité syndical est composé de 3 collèges : le collège de la région, le collège des départements et le collège des communes et intercommunalités (y compris « villes-portes »).

Le collège des régions[37] dispose jusqu'en 2020 de 10 délégués, (5 pour chaque ancienne région), le collège des départements de 6 délégués (3 par département), le collège des communes et des intercommunalités, d'un délégué par commune et d'un délégué supplémentaire par tranche de population de plus de 1 000 habitants, un délégué par intercommunalité, et un délégué par « ville-porte ».

À compter de 2020[38], le collège des régions dispose de 8 délégués, le collège des départements de 4 délégués (2 par département). Pour le collège des communes, intercommunalités et « villes-portes », un délégué par commune et un délégué par tranche de population de plus de 1 000 habitants ; 1 délégué par intercommunalité et 1 délégué supplémentaire par tranche de 5 000 habitants localisés dans les communes membres du syndicat, et un délégué par « ville-porte ». Le mandat des membres du comité syndical prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés.

Le comité syndical est renouvelé à chaque élection, municipale pour le collège des communes et intercommunalités, départementale pour le collège des départements, et régionale pour le collège de la région.

À défaut de mention explicite du nombre de délégués de chaque collège du comité syndical résultant de l'application des dispositions statutaires, l'effectif de chaque collège a été reconstitué à partir des procès-verbaux des comités syndicaux réunis pour voter le budget annuel du parc.

Tableau n° 2 : Effectif statutaire des collèges du comité syndical

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Région	10	10	10	10	10	10	10	8
Département	6	6	6	6	6	6	6	6
Communes, intercommunalités, villes-portes	114	114	113	113	113	116	116	116
Total délégués	**130**	**130**	**129**	**129**	**129**	**132**	**132**	**132**

Source : procès-verbaux des réunions à caractère budgétaire du comité syndical – tableau CRC
*Nota : * 8 à compter d'octobre 2020, antérieurement 10.*

La chambre régionale des comptes constate qu'entre deux révisions des statuts, le nombre des délégués du collège des communes, intercommunalités et « villes-portes » a évolué en raison

[36] Article 5 des statuts de 2011 et de 2016.
[37] Jusqu'en 2015, devenu collège de la région à compter de 2016.
[38] Suite à l'entrée en vigueur après les élections municipales 2020 de l'article 5 des nouveaux statuts de 2016.

de fusions de communes et d'adhésions de nouvelles communes[39] sans que ses statuts aient été actualisés en conséquence : mise à jour de la liste des communes membres à l'article relatif à la composition du syndicat mixte et indication explicite du nombre de délégués du collège des communes, intercommunalités ainsi que des « villes-portes » à l'article relatif à la composition du comité syndical.

En conséquence, pour plus de clarté et de lisibilité, notamment du calcul de quorum[40], la chambre régionale des comptes invite à suivre et à mettre à jour les changements du nombre de délégués du collège des communes, intercommunalités et des « villes-portes ».

3.5.1.1.2 La participation aux comités

Tableau n° 3 : Nombre de délégués présents ou représentés aux comités syndicaux lors du vote du budget annuel

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région	6	8	6	7	6	5	7	6
Département	4	6	4	4	4	5	5	5
Communes, interco, villes portes	58	45	50	40	45	49	32	47
Total de membre présents ou représentés	**68**	**59**	**60**	**51**	**55**	**59**	**44**	**58**
Total des membres du CS	130	130	129	129	129	132	132	132
Taux de présents ou représentés/ nombre de délégués du CS	52,31 %	45,38 %	46,51 %	39,53 %	42,64 %	44,70 %	33,33 %	43,94 %

Source : procès-verbaux des réunions à caractère budgétaire du comité syndical – tableau CRC

Comme nombre d'établissements publics de coopération intercommunale, le syndicat mixte du parc se caractérise, du fait du grand nombre de ses membres, par une vie démocratique dont la base est réduite. Ce constat repose sur l'analyse de la participation des élus aux instances délibérantes, essentiellement aux séances à caractère budgétaire. Il ressort de cette analyse que le taux de présence des élus relevé au cours de la période 2013-2019 est de 43,53 % en moyenne.

Le président du PNRPL a toutefois souligné que les élus nouvellement nommés sont plus présents sur les derniers conseils qui se sont tenus en fin d'année et sur 2021. Cette participation devra être confirmée et pérennisée.

Pour pallier cette faible participation et atteindre le quorum nécessaire pour délibérer valablement, il a été décidé de mettre en place une pondération des voix des délégués des différents collèges du comité syndical.

[39] D'après les statuts, une évolution significative des populations légales des communes membres pourrait également modifier le nombre de leurs délégués au comité syndical.
[40] Cf. infra.

3.5.1.1.3 Le fonctionnement du comité syndical

Ce comité doit se réunir au moins trois fois par an. Cette fréquence est respectée sur toute la période sous contrôle.

- *L'application des statuts de 2016*

Deux délibérations prévoient la mise en application des statuts : la première du 17 septembre 2015 prévoyait une mise en application des statuts modifiés au 1er janvier 2016 ; la deuxième du 28 juin 2016 prévoyant in-fine une mise en application des nouveaux statuts au 1er juillet 2016, sauf pour l'article 5. Outre le peu de lisibilité des deux délibérations successives, la mise en œuvre différée de plusieurs années de l'article 5 fragilise les décomptes de pondération de voix décrits ci-dessous.

3.5.1.1.3.1 Le calcul de la pondération des voix

Le calcul du nombre des voix est réalisé :

- par référence au nombre des voix des délégués du collège des communes, intercommunalités et villes-portes représentant 50 % des voix jusqu'au 30 juin 2016, puis 45 % à compter du 1er juillet 2016 : le nombre de délégués de ce collège étant défini par application des dispositions statutaires relatives à la composition du comité syndical ;
- en appliquant une pondération affectée à chaque délégué en fonction de son collège d'appartenance.

Le collège de la région disposait jusqu'au 30 juin 2016 de 35 % des voix du comité syndical ; le collège des départements disposait quant à lui de 15 % des voix.

À compter du 1er juillet 2016, cette pondération a évolué pour le collège des régions, de 35 à 45 % des voix, de 15 à 10 % pour les départements et pour le collège des communes et intercommunalités, elle passe de 50 à 45 %[41].

Le calcul de la pondération en voix des délégués de la région se fait ainsi par référence au nombre total des voix des trois collèges, calculé par référence au nombre de voix du collège des communes, intercommunalités et villes-portes dont les statuts précisent qu'elles représentaient 50 % du total des voix, soit 226 voix au total avant le 30 juin 2016. À ce total est appliqué le pourcentage de voix propre à chaque collège précisé dans les statuts, divisé par le nombre de délégués du collège prévu par les statuts.

La chambre régionale des comptes observe que l'augmentation applicable, dès 2016, de la pondération des voix de chaque représentant régional avec le maintien concomitant à dix du nombre de représentants de la région Nouvelle-Aquitaine jusqu'en juillet 2020 a conduit transitoirement à une surreprésentation de la région au sein du comité syndical.

L'article 6-4 des statuts précise que « *le comité syndical ne délibère valablement que lorsque la majorité des voix sont présentes ou représentées, le calcul du quorum des voix se faisant par application de la pondération affectée à chaque délégué en fonction de son collège d'appartenance* ».

[41] Compte-rendu du comité syndical du 28 juin 2016 à Pensol.

En comparant les procès-verbaux des délibérations des comités syndicaux à caractère budgétaire sur la période, aucun tableau récapitulatif du nombre de voix pondérées ne coïncide avec celui qui aurait dû s'appliquer et exposé ci-dessus. Même si aucun risque juridique[42] n'est encouru à ce stade, puisqu'après vérification le quorum était atteint pour chacune de ces réunions, il n'en demeure pas moins que cette pondération est mal appliquée.

Enfin, la chambre régionale des comptes constate que l'alinéa 3 de l'article 6-4 est particulièrement imprécis puisqu'il indique que « *si après une première convocation régulièrement faite, le comité syndical n'a pas réuni un nombre suffisant de délégués, la délibération prise après la deuxième convocation à 5 jours au moins d'intervalle est valable quel que soit le nombre de membres présents* ». En l'espèce, dans la logique de la pondération mise en place notamment dans les deux premiers alinéas de l'article 6.4 précité, le quorum ne peut être déterminé que par rapport au décompte des voix et non des délégués présents ou représentés. Ce point mérite d'être corrigé dans le cadre d'une prochaine révision des statuts du syndicat mixte.

La chambre régionale des comptes recommande au PNRPL de préciser conformément à la réglementation sur les procès-verbaux et les actes de ses instances délibérantes le détail des voix par délégué présent et représenté prévu par les statuts.

3.5.1.1.3.2 Le rôle du comité syndical

Le comité syndical est l'organe délibérant du syndicat mixte. Il dispose à ce titre d'une compétence générale pour conduire l'ensemble des activités du syndicat pour la mise en œuvre de la charte du parc, et exerce l'ensemble des missions prévues par les textes en vigueur sur le fonctionnement des syndicats et celles prévues plus particulièrement par ses statuts :

- l'élection de son président et la modification des statuts ;
- la préparation des programmes pluriannuels prévus dans la charte ;
- la définition des programmes annuels d'activités ainsi que leurs réalisations ;
- la préparation et le vote des budgets ;
- l'examen des comptes rendus d'activité et des financements annuels ;
- la préparation, le suivi et la validation des étapes de la révision de la charte, en accord avec la Région ;
- la détermination des postes d'emplois à pourvoir pour la mise en œuvre des programmes ou l'exécution des missions du parc.

Enfin, il définit les pouvoirs qu'il délègue au bureau. En l'espèce, l'article 6-7-1 des statuts prévoit que l'établissement de projet de budget annuel ainsi que l'établissement des délibérations à soumettre au comité syndical lui sont délégués.

Par délibération n° 26-2008 du 8 avril 2008, le comité syndical a délégué au bureau et au président un certain nombre de ses compétences. Ces délégations au président ont été modifiées par les délibérations n° 10-2014 du 14 février 2014[43] et n° 4-2016 du 3 mars 2016.

Les délégations de compétences du comité au président ont élargi ses pouvoirs en termes de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics.

[42] Si le quorum n'est pas atteint, le comité syndical ne peut valablement délibérer et ses délibérations ne sont pas exécutoires car dépourvues de fondement juridique.
[43] Délibération 10-2014 du 14 février 2014.

3.5.1.2 Le bureau

3.5.1.2.1 La composition du bureau

De même que pour le comité syndical, le bureau est composé des 3 collèges précédents dont le nombre de membres est fixé à l'article 7-1 des statuts[44]. En outre, l'article 7-1-2 des nouveaux statuts prévoit lors de l'élection des délégués membres du bureau, l'élection de suppléants pour les collèges de la région et des départements.

À l'instar du comité syndical, la chambre régionale des comptes invite le parc à mieux formaliser sur les procès-verbaux du bureau le nombre de voix par membre de chaque collège afin de rendre plus intelligible l'information. En l'état, il est difficile de déterminer si le quorum est atteint pour que le bureau puisse délibérer valablement.

3.5.1.2.2 Le fonctionnement du bureau

Si les attributions du bureau sont prévues à l'article 8 des statuts, celui-ci décrit uniquement les attributions qui ne peuvent être déléguées, en omettant toutefois « *les dispositions à caractère budgétaire prises par un EPCI à la suite d'une mise en demeure intervenue en application de l'article L. 1612-15 du CGCT)* », conformément à l'article L. 5211-12 du même code. Il conviendra lors de la mise à jour des prochains statuts de procéder à cette modification.

À part l'année 2017, où une seule réunion du bureau a eu lieu, le bureau s'est réuni au moins deux fois par an sur la période contrôlée.

3.5.1.3 Le président

3.5.1.3.1 Son élection

Jusqu'en 2016, le président du parc était élu à chaque renouvellement d'un des collèges[45]. Le président est désormais élu en application des dispositions de l'article 6-7.2 des statuts qui précisent : « *Le comité syndical élit le Président et le 1er Vice-président du syndicat mixte à la suite des élections régionales pour la durée du mandat pour lequel ils siègent au comité syndical. Les candidats sont présentés par le conseil régional. Ils sont de préférence conseillers régionaux, ou conseillers départementaux, présidents de communautés de communes, ou maires. Le mandat du président et 1er vice-président est égal à la durée du mandat de conseiller régional, il est renouvelable une fois* ».

Il en ressort que juridiquement l'élection du président ne peut intervenir qu'après le renouvellement du conseil régional ; ce qui pose un problème de cohérence avec l'article 5-4 des mêmes statuts qui indiquent que « *Le mandat des membres du comité syndical prend fin en même temps que le mandat au titre duquel ils ont été désignés* ». Ainsi, bien que M. Vauriac, président actuel du PNRPL, ait perdu son mandat de président de la communauté de communes du Périgord-Limousin en juillet 2020[46] suite aux élections municipales, au titre duquel il avait été

[44] Statuts de 2011 et de 2016.
[45] Article 6-7-2 des statuts de 2011.
[46] Celui-ci ne s'est pas porté candidat au poste de président de la communauté de communes bien que réélu maire de la commune de Saint-Jory-de-Chalais.

désigné délégué du parc par la communauté de communes du Périgord Limousin, il ne pouvait être réélu à la tête du syndicat mixte avant le renouvellement du conseil régional en juin 2021.

Au-delà du calendrier, cette réélection qui faisait sens d'un point de vue pratique et politique aura pour conséquence, en contradiction avec les statuts, que la durée de son mandat en cours ne sera pas égal à celle du mandat d'un conseiller régional.

Par ailleurs, si l'article précité semble laisser la possibilité à un candidat d'être issu d'un des trois collèges, la rédaction du texte laisse à penser qu'il y a un ordre de préférence entre les mandats cités. Cela exclurait, en pratique, la possibilité pour le comité syndical d'élire un président qui n'aurait pas été désigné délégué au titre d'un des mandats cités dans les statuts ; ce qui est précisément le cas de son président actuel qui représente la communauté de communes au sein du syndicat au titre de son mandat de conseiller communautaire.

La réélection du président (et de la vice-présidente) en octobre 2020 repose sur des bases incertaines avec le risque juridique de fragiliser les actes qu'il a signés ou qu'il sera amené à signer à l'avenir (marchés, conventions de subventionnement par exemple).

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande au PNRPL de clarifier les modalités d'élection de son président ainsi que de son vice-président.

Le PNRPL précise dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que la révision des statuts est en cours et qu'à ce titre les éléments soulignés par la chambre régionale des comptes ont été pris en compte.

Recommandation n° 2 : réviser les statuts du syndicat mixte, en vue de :

- mettre à jour systématiquement le nombre de délégués de chaque collège ;

- mentionner sur les procès-verbaux et les actes des instances du parc le détail du calcul des voix par délégué présent et représenté ;

- clarifier les modalités d'élection de son président ainsi que du vice-président.

3.5.1.3.2 Ses attributions

Autorité exécutive du parc, le président assure son fonctionnement par la nomination du personnel et l'exécution du budget. Il prépare et exécute les délibérations du comité syndical et du bureau. Il est l'ordonnateur des dépenses et des recettes. Il préside le bureau.

Il peut déléguer l'exercice d'une partie de ses fonctions au vice-président ou à d'autres membres du bureau. Il peut donner par arrêté délégation de signature au directeur et au directeur adjoint.

Le président convoque aux réunions du comité syndical et du bureau et y invite toute personne dont il estime le concours utile. Il nomme le directeur du parc.

3.5.1.4 Les vice-présidents

Le 1er vice-président est élu concomitamment au président, et depuis 2016 lors d'un même scrutin après que les candidatures aient été présentées sous forme d'une liste de deux noms. La

liste doit être composée de deux candidats géographiquement issus de chacun des deux départements[47].

Il peut suppléer le président ; il est membre du bureau et préside le conseil d'orientation et de développement.

Par délibération n° 22-2016, 7 vice-présidents sont nommés au sein des différents collèges (2 pour la région, 2 pour les départements, 1 pour les communes, 2 pour les EPCI).

Le président et les vice-présidents perçoivent des indemnités en application des dispositions du décret n° 2006-1614 du 15 décembre 2006 relatif aux indemnités perçues pour l'exercice des fonctions de président et de vice-président de parc naturel régional et de l'article D. 333-15-1 du code de l'environnement, avec des taux réduits de moitié par rapport à ceux prévus au décret précité[48].

Si le PNRPL a institué ces postes de vice-présidents, le conseil syndical a délibéré le 26 février 2015[49] sur l'octroi d'une indemnité « *aux présidents de commissions n'ayant pas les fonctions de vice-président ayant reçu du président une délégation pour agir au nom du syndicat dans le cadre de la thématique de la commission qu'ils président* ». Depuis 2015, cinq élus sont concernés. Or, pour prétendre au versement d'indemnités, il faut non seulement exercer une fonction mais aussi détenir un mandat. En effet, l'article R. 5723-1 du code général des collectivités territoriales précise que seules les « *fonctions de président et de vice-président* » dans un syndicat mixte associant des collectivités territoriales et des groupements de collectivités, donnent lieu à indemnisation.

La seule délégation de fonction ne suffit donc pas pour justifier du versement d'une indemnité[50], dont le coût annuel est de l'ordre de 17 000 €.

Compte tenu des règles applicables aux syndicats mixtes ouverts, il appartient au comité syndical soit de créer des postes supplémentaires de vice-président et que ceux-ci disposent d'une délégation pour pouvoir prétendre au versement d'indemnités, soit de supprimer ces versements dénués de base légale.

En conséquence, la chambre régionale des comptes avait recommandé au PNRPL dans son rapport provisoire de mettre fin au versement des indemnités aux présidents de commissions n'ayant pas les fonctions de vice-président et de régulariser la situation. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL a précisé qu'il avait mis fin à cette pratique « [-] *et qu'actuellement le président et les vice-présidents étaient les seuls à percevoir une indemnité* ». La chambre régionale des comptes en prend acte.

3.5.1.5 Le directeur

Le directeur prépare et exécute, sous l'autorité du président, les délibérations du comité syndical et du bureau. Il dirige l'équipe technique du parc et assure, sous l'autorité du président, le fonctionnement des services du syndicat et la gestion du personnel. Il définit les profils des postes et propose les candidatures au président. Il prépare annuellement les programmes d'activité ainsi que le projet du budget pour l'année suivante.

---

[47] Article 6-7-2 des statuts de 2016.

[48] Compte tenu de la superficie du parc, les taux prévus sont de 31 % pour le président et 15 % pour les vice-présidents de l'indice 1015.

[49] Délibération 14.2015 du 26 février 2015.

[50] Ces élus peuvent néanmoins se faire rembourser leurs frais dument justifiés tels que les frais éventuels de transport.

Une délégation de signature a été accordée par le président au directeur le 7 décembre 2010, le 18 juin 2015 et le 8 mars 2016 afin d'assurer le fonctionnement courant du PNRPL. Cette délégation a été abrogée en date du 24 octobre 2019.

Depuis lors et jusqu'au 1er mars 2021, date à laquelle une nouvelle délégation a été accordée par la président au directeur, seul le président signait l'ensemble des documents notamment les documents budgétaires et financiers.

Par délibération n° 27-2014, le comité syndical a nommé le directeur du PNRPL suppléant de l'ordonnateur pour les questions relatives à la gestion budgétaire et comptable. La chambre régionale des comptes s'interroge sur la validité juridique de cette suppléance, d'autant que les statuts prévoient la suppléance du président par le 1er vice-président. La chambre régionale des comptes invite le PNRPL à mettre fin à cette ambiguïté dans le cadre de la prochaine révision des statuts du syndicat mixte. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL indique que *« lors d'un prochain comité syndical la suppléance de l'ordonnateur sera reprise au profit du /de la 1er-e vice-président-e.».*

3.5.2 Les instances consultatives et de concertation

L'article 11 des statuts prévoit la mise en place d'organes consultatifs au sein du syndicat, consultés pour toute question en rapport avec l'objet pour lequel ils ont été constitués.

L'analyse des procès-verbaux et/ou convocations a montré que les instances consultatives et de concertation du PNRPL avaient une activité très réduite voire inexistante caractérisée par un très faible nombre de réunions et de surcroît irrégulier dans le temps. Ce constat confirme les difficultés, déjà évoquées, du PNRPL à mobiliser les acteurs locaux et partenaires sur ses champs d'intervention.

Dans sa réponse au rapport précité, le PNRPL a indiqué avoir « *décidé lors du renouvellement des instances en 2020 de réduire le nombre de commissions de 11 à 8 en modifiant leur composition, afin d'améliorer l'implication des délégués et l'efficience de ces instances* » sans toutefois apporter plus de précisions quant aux commissions supprimées.

3.5.2.1 La conférence annuelle d'orientation

Réuni annuellement avant le vote du budget du syndicat, cet organe consultatif, est constitué par le président de la région ou son représentant, les présidents de départements ou leurs représentants et le bureau du PNRPL. Les services de l'État et de ses établissements publics peuvent y participer en fonction de l'ordre du jour.

Cet organe débat des orientations et les actions portées par le PNRL, de leurs budgets correspondants et des modalités de contribution des collectivités au budget du syndicat. Cette instance s'est bien réunie de 2016 à 2020.

3.5.2.2 Les commissions de travail

Prévues à l'article 11-2 des statuts de 2016, les commissions sont créées par délibération du comité syndical. Elles peuvent être thématiques et sont constituées par des délégués, des délégués suppléants ou des personnes invitées à y participer. Elles sont présidées par un vice-président ou un membre délégué.

Le fonctionnement de ces commissions est prévu à l'article 20 du règlement intérieur. Elles ont un rôle d'étude préalable des dossiers techniques relatifs aux opérations soumises à l'appréciation du comité syndical. Les séances des commissions ne sont pas publiques. Elles n'ont en outre aucun pouvoir de décision ; elles émettent de simples avis ou formulent des propositions.

Les commissions créées sur la période sont les suivantes :

- la commission biodiversité ;
- la commission forêt ;
- la commission milieux aquatiques ;
- la commission agriculture durable ;
- la commission climat énergie ;
- la commission communication ;
- la commission culture et savoir-faire (qui succède à la commission identité et liens sociaux créée en 2013) ;
- la commission éducation au territoire (qui succède à la commission identité et liens sociaux créée en 2013) ;
- la commission tourisme durable ;
- la commission patrimoine urbanisme et paysage ;
- la commission des finances (non réunie).

Si la plupart de ces commissions se sont réunies tout au long de la période, il est notable que la commission des finances n'a jamais été convoquée, que la commission relative aux milieux aquatiques ne s'est réunie qu'en 2014 et 2016, que la commission biodiversité a été réunie pour la dernière fois le 22 février 2017 et qu'enfin la commission patrimoine, urbanisme et paysage ne s'est pas réunie depuis le 22 septembre 2016. La commission communication n'a été réunie qu'une seule fois le 17 juillet 2014.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur l'efficience de cette organisation et la lourdeur du fonctionnement qu'elle implique.

3.5.2.3 Le conseil d'orientation et de développement

L'article 21 du règlement intérieur du syndicat mixte prévoit que le conseil est présidé par le 1er vice-président et qu'il est constitué de 42 membres, 21 élus et 21 experts ou socioprofessionnels. L'ensemble des membres devrait être issu des commissions. Il a pour objectif de préparer les stratégies de mise en œuvre de la charte, d'assurer un suivi et une cohérence entre les actions menées par chacune des commissions, de rendre compte aux instances (bureau et comité syndical) de son travail et d'assurer des bilans intermédiaires.

La chambre régionale des comptes constate qu'aucun participant à ce conseil n'a jamais été désigné par le comité syndical ou le bureau : il est donc impossible d'en connaître sa composition et son évolution dans le temps.

Les réunions sont aléatoires : deux réunions en 2015 et en 2016. Une réunion en 2013, en 2014 et en 2019. Cette dernière a donné lieu à un bilan d'étape de mise en œuvre de la charte. La chambre régionale des comptes observe que certains comptes rendus de réunions ne mentionnent pas les personnes présentes ou excusées ; à l'inverse, lorsque c'est le cas, le nombre de présents ou d'excusés est largement inférieur à 42.

3.5.2.4 Le conseil scientifique

L'article 21 du règlement intérieur du parc indique qu'il est composé d'une « vingtaine » d'universitaires ou autres experts scientifiques régionaux ou locaux. Sa composition peut être élargie en fonction de l'évolution des thématiques gérées par le parc. Il est présidé par un de ses membres, choisi collégialement, et peut se doter d'un règlement intérieur. Il se réunit jusqu'à 4 fois par an sur convocation de son président, mais les relations avec le parc peuvent aussi prendre la forme de groupes de discussion sur Internet, de réponses à des sollicitations directes particulières.

Le conseil scientifique apporte son expertise sur des sujets qui lui sont soumis par le président du parc, les présidents de commission ou l'équipe technique du parc, et peut également exercer un droit de saisine sur des projets concernant le territoire qui lui semblent de nature à compromettre le respect de la charte du parc. Il apporte un appui scientifique et technique aux chargés de mission pour la mise en œuvre et l'évaluation des actions de la charte du parc – plus particulièrement celles relevant de ses axes I et II au caractère scientifique marqué. Il est également force de proposition pour le développement de nouvelles actions, l'innovation et la coopération scientifique.

Les mêmes constats que ceux établis pour le conseil d'orientation et de développement précité peuvent être faits.

Le conseil scientifique s'est réuni deux fois sur la période examinée : le 11 février 2015 et le 19 mars 2019. La première réunion avait pour objet le constat de l'absence de saisine de la part des élus, les auto-saisines du PNRPL et une présentation du programme « Life + ». La seconde réunion avait pour objet de donner un avis sur l'implantation de quatre aérogénérateurs[51] industriels au lieu-dit « la queue d'âne ».

Il ne remplit clairement pas le rôle qui lui était assigné par les statuts et le règlement intérieur du parc ; ce que confirme le PNRPL dans sa réponse aux observations provisoires, reconnaissant par ailleurs qu'« *il est indispensable de repenser cette instances notamment en désignant dans les statuts quels sont les membres du conseil scientifique* ».

3.6 La gestion administrative et budgétaire du PNRPL

3.6.1 Les difficultés et les enjeux liés au suivi des aides

L'exercice des missions dévolues au parc implique que celui-ci mette en œuvre de multiples partenariats afin, notamment, de collecter des financements externes. Le suivi de ces aides s'avère complexe. Les difficultés rencontrées sont notamment liées à :

- la diversité des financeurs ; ce qui suppose une multiplication des demandes de subvention ainsi que des négociations en vue de leur attribution ;
- la complexité de certaines conventions d'aide : par exemple, le contrat de parc est signé pour trois années. Bien que simplifiant les relations financières avec la région en donnant plus de visibilité au parc sur ses engagements financiers, le contrat 2018/2020, dernier contrat signé, est un document qui fait 250 pages ;

[51] Synonyme d'éoliennes.

- l'existence, de règles et de contraintes propres à chaque financeur : les taux d'avance ne sont pas les mêmes, les délais de dépôt des demandes de subvention peuvent également varier d'un organisme à un autre. Par exemple, l'avance annuelle du contrat de parc signé avec la Région n'est versée qu'au mois de mai de l'exercice subventionné, donc le PNRPL doit préfinancer (coût de personnel par exemple) les actions soutenues par la région sur presque 5 mois. Une convention cadre a été signée avec l'agence de l'eau Adour-Garonne pour la période 2014-2018, sans que celle-ci n'aborde les aspects financiers du partenariat. Le parc a ainsi dû déposer des demandes de subventions subséquentes spécifiques pour financer en totalité ou partiellement les actions listées dans la convention précitée ;
- la généralisation des cofinancements ; le versement de certaines aides pouvant être également conditionné au versement préalable des subventions d'autres financeurs : à l'exception des avances, l'Union Européenne conditionne le versement de ses aides au paiement préalable de toutes les subventions des autres financeurs ;
- la sélectivité croissante, hors participations statutaires, des aides : les subventions sont très rarement versées pour un projet dans sa globalité, chaque organisme finançant ce qui l'intéresse dans le cadre de ses priorités et de ses moyens budgétaires ;
- l'évolution des compétences et des organisations qui financent le parc : ces évolutions parfois rapides peuvent générer des retards importants (restructuration de services suite à des fusions de collectivités publiques par exemple) dans le traitement des dossiers de subventions et générer des retards de versement desdites subventions difficiles à maîtriser.

Or, hors fonctionnement courant et avances sur subvention, les actions du parc se traduisent presque toujours par le préfinancement de dépenses d'un montant parfois significatif[52] avant tout versement d'aides. Si les délais de versement sont variables, ceux-ci peuvent aller de quelques semaines à quelques mois voire, plus rarement, des années. Le défi principal du parc ne porte donc pas tant sur le financement de ses projets que sur la nécessité de reconstituer en permanence sa trésorerie.

Les tensions sur la trésorerie du parc sont anciennes et structurelles mais ont tendance à s'aggraver sur la fin de la période contrôlée.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL confirme le constat de la chambre régionale des comptes et précise que les tensions croissantes sur la trésorerie sur la fin de la période contrôlée s'expliquent par le dénouement financier du programme « Life + »[53].

3.6.2 Les débats d'orientations budgétaires (DOB)

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le maire présente au conseil municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Ce rapport donne*

[52] À l'exception, par exemple, de la construction de son siège administratif à La Coquille, le parc réalise essentiellement des travaux pour compte de tiers qui nécessitent systématiquement une avance de fonds d'un montant plus ou moins variable.

[53] Cf. infra.

lieu à un débat au conseil municipal. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique[54] ».

Le syndicat mixte est assujetti aux mêmes obligations que les communes en termes d'organisation d'un débat d'orientations budgétaires (DOB) dans un délai de deux mois précédant le vote du budget prévisionnel. Les différents rapports d'orientations budgétaires ont été produits à la Chambre ainsi que les délibérations afférentes.

Sur le fond, les rapports précités relèvent davantage d'un bilan d'activités rétrospectif du parc que d'un document de préparation budgétaire. En effet, si ces rapports présentent de manière exhaustive les différents projets du parc pour l'année à venir, l'information financière donnée est trop segmentée par action pour que les élus aient une vue d'ensemble, actuelle et prospective, de la situation budgétaire ainsi que financière du parc (notamment de l'équilibre budgétaire futur, de sa situation de trésorerie passée et à venir).

Par ailleurs, il n'est pas fait de distinction dans ces documents entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, en propre (comme les travaux sur le site du Mas-Nadaud dont le PNRPL est propriétaire) ou pour compte de tiers (effacements d'étangs par exemple).

Le parc investissant principalement dans le cadre d'opérations pour compte de tiers dont il est amené généralement à préfinancer les études et les travaux avant d'encaisser les subventions devant équilibrer celles-ci, il est indispensable que les rapports d'orientations budgétaires (ROB) dressent chaque année un bilan opérationnel et financier de toutes ces opérations. Les élus du parc ne sont actuellement pas en capacité sur la base des rapports communiqués d'appréhender dans quelles proportions le syndicat devra avancer des fonds pour la réalisation de ces projets et d'évaluer in-fine la soutenabilité financière des opérations pour compte de tiers : en conséquence, un bilan, en dépenses et en recettes, de toutes les opérations non soldées s'impose pour nourrir le débat sur les orientations budgétaires.

Le parc ne disposant pas de ressources fiscales propres et ayant structurellement des besoins importants de trésorerie pour les raisons exposées précédemment, les rapports d'orientations budgétaires devraient inclure un plan prévisionnel de trésorerie de l'exercice au titre duquel le débat d'orientations budgétaires est organisé ; lequel devrait être accompagné d'un point annuel sur l'endettement (emprunts et crédits de trésorerie). Alors qu'un emprunt avait été contracté en 2017, seuls les ROB 2020 et 2021 font mention de la dette contractée par le PNRPL et de sa trésorerie.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite le PNRPL à se doter d'un rapport d'orientations budgétaires qui :

- retrace et explique les dépenses et recettes prévisionnelles tant en fonctionnement qu'en investissement des budgets primitifs à venir du parc ;
- projette sur plusieurs années les dépenses d'investissement ainsi que leur financement ;
- fasse un bilan, en dépenses et en recettes, de toutes les opérations pour compte de tiers non soldées ;
- présente le plan prévisionnel de trésorerie sur l'exercice à venir ;
- et présente la structure et la gestion de la dette de l'établissement, en y incluant les crédits de trésorerie.

[54] La mention d'un débat figure dans les procès-verbaux en ligne sur le site de la commune : en 2017, PV du 6 mars 2017.

3.6.3 La présentation des documents budgétaires

La présentation des budgets primitifs ainsi que de leurs décisions modificatives n'appellent pas d'observations. Sur la période contrôlée, le parc n'a pas adopté de budget supplémentaire.

En ce qui concerne les comptes administratifs, leurs états annexes sont destinés à compléter les données contenues dans les documents budgétaires en informant le plus précisément possible les élus et les contribuables sur des éléments substantiels du bilan (dette, trésorerie, charges transférées) et du « hors bilan » (engagements donnés ou reçus envers des tiers), et sur divers éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité. Il importe donc que les règles d'information et de transparence soient respectées.

Le contrôle a porté sur les comptes administratifs des budgets principal et annexe du seul exercice 2019 et conduit aux observations suivantes :

- pour le budget principal, l'état A2.2 de l'annexe IV du compte administratif relatif à la répartition par nature de dette est discordant par rapport au compte de gestion, pour le capital[55] restant dû au 31 décembre de l'année, le montant inscrit au compte administratif est de 150 000 € pour 73 430 € au compte de gestion ;
- pour les deux budgets, l'état A9 détaillant les dépenses et les recettes de l'année de chaque opération pour compte de tiers n'est pas joint au compte administratif alors que l'essentiel des investissements du parc se fait dans ce cadre puisque celui-ci intervient, sauf exception, sur des propriétés publiques et privées tierces[56].

La chambre régionale des comptes invite le PNRPL à produire ces états et à les joindre aux comptes administratifs afin de parfaire l'information communiquée aux élus ainsi qu'aux citoyens.

4 LE PROGRAMME LIFE + « MARGARITIFERA MARGARITIFERA »

Ce programme a fait l'objet d'une analyse spécifique par la chambre régionale des comptes eu égard à l'enveloppe financière initiale du projet de 5,8 M€ sur 6 années alors que le budget primitif 2020 du budget principal du parc s'équilibrait en dépenses et en recettes à 2,2 M€.

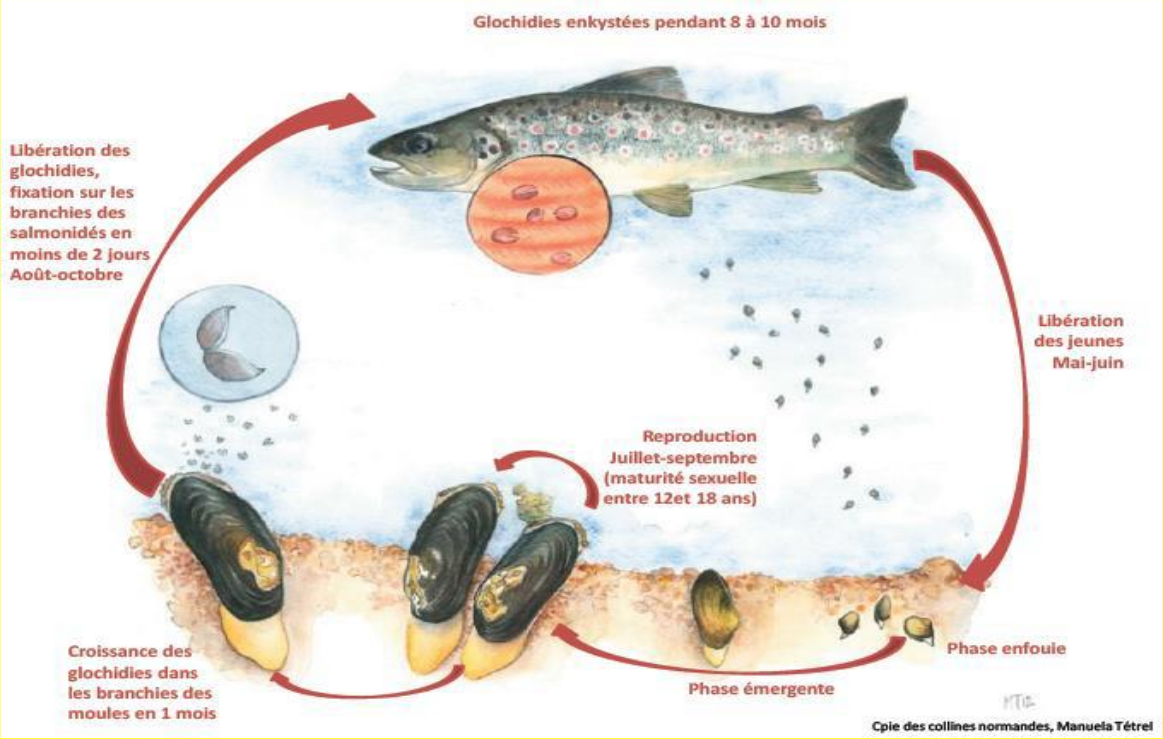
Par ailleurs, c'est la première fois que le parc était porteur d'un programme européen de cette ampleur : la convention de 238 pages, signée avec la Commission européenne à Bruxelles le 14 juillet 2014, liste pas moins de 30 actions que le parc a eu à mettre en œuvre, seul ou en partenariat.

[55] Page 22 du CA 2019.
[56] Cf. supra.

4.1 Les enjeux et les objectifs du programme « Life + »

La moule perlière d'eau douce (Margaritifera margaritifera) est une espèce protégée, indicatrice de la qualité de l'écosystème des rivières. Son cycle de vie possède une phase planctonique et une phase parasitaire sur les branchies d'un poisson-hôte, sur le territoire du parc, la truite fario.

Photo n° 1 : Cycle de vie de la moule perlière d'eau douce



Source : PNRPL

L'augmentation de la température des eaux, la présence de polluants, l'eutrophisation, même ponctuelle, l'extraction de sédiments, le piétinement des cours d'eau, etc…, affectent les populations et en particulier les jeunes ou juvéniles vivant dans le sédiment du lit des cours d'eau pendant quatre années.

L'espèce aurait disparu de plus de 60 % des cours d'eau français dans lesquels elle était présente au début du XX^{ème} siècle avec des diminutions d'effectifs de près de 99 %. La population totale en France était estimée à moins de 100 000 individus. À la suite de la découverte sur la Haute-Dronne en 1998-1999 d'individus adultes et juvéniles (mulettes), le parc naturel régional Périgord-Limousin a fait réaliser un inventaire sur la partie cristalline (granitique) de la Dronne. Cet inventaire a permis de dénombrer environ 15 000 individus. La population de mulettes de la Haute-Dronne représenterait ainsi environ 15 % des effectifs nationaux.

Le programme « Life + Nature » d'une durée de six ans, couvrant initialement la période 2014-2020, avait pour objectif de préserver cette population dont l'état était très dégradé. À court terme, le but de ce projet était de mettre en place les conditions favorables au maintien de la population de Margaritifera margaritifera de la Haute-Dronne et de permettre, à long terme, son accroissement naturel pour la rendre viable.

Les principaux volets du programme étaient les suivants :

- la restauration de la continuité écologique de la rivière de la Haute-Dronne sur un linéaire de trente-trois kilomètres entre la source de la Dronne à Bussière-Galant en Haute-Vienne jusqu'au confluent du Manet à Saint-Pardoux-la-Rivière en Dordogne par des travaux d'effacement des ouvrages (moulins, barrages, seuils, etc…) sur zones déjà classées Natura 2000 ; un écoulement normal des eaux constituant un préalable indispensable pour restaurer une population sauvage de truites fario permettant la reproduction de la moule perlière in situ ;
- le renforcement de la population existante par la réintroduction sur site de juvéniles élevées dans une ferme aquacole dont l'activité s'est achevée en décembre 2020. Cet élevage devait également permettre de mieux comprendre l'écotoxicologie et la biologie de l'espèce, en particulier l'impact de divers facteurs environnementaux (concentration en nitrates, température, présence de métaux dans les sédiments, …) sur les juvéniles, phase de vie qui est la plus critique pour la reproduction de l'espèce ;
- la conduite de recherches, notamment sur les caractéristiques génétiques des moules prélevées en différents endroits de la rivière ainsi que les effets de l'augmentation de la température de l'eau en raison du changement climatique, dans l'optique de mieux comprendre et d'optimiser la préservation de l'espèce ;
- la collecte continue, sur six années de données à caractère scientifique, notamment sur la qualité physico-chimique des eaux de la Haute-Dronne avant et après les travaux de restauration de l'écoulement des eaux, la caractérisation des niveaux de contaminants métalliques de la Dronne en vue de mesurer l'impacts de travaux sur la qualité de l'eau et d'adapter, si nécessaire, les protocoles d'intervention de restauration de la continuité écologique d'une rivière ;
- la sensibilisation sur le sujet des acteurs de la préservation de l'environnement et des milieux aquatiques, des riverains concernés, des autorités publiques, des spécialistes (organisation de colloques et de journées techniques) mais aussi du grand public (site Internet, animations pédagogiques, etc…).

Le parc naturel régional Périgord-Limousin était le porteur de projet (bénéficiaire principal des subventions européennes) en lien avec l'université de Bordeaux (UMR EPOC) –bénéficiaire secondaire– qui était plus particulièrement en charge du volet consacré à la recherche scientifique du programme ainsi que de l'exploitation de la ferme aquacole.

Afin de retracer les flux financiers et budgétaires relatifs à ce projet, le PNRPL a créé au 1er janvier 2014 un budget annexe administratif « Life + ».

Le budget prévisionnel initial du projet était de 5,85 M€ dont la moitié financée par l'Union européenne soit une subvention plafonnée à 2,9 M€. L'instruction n'a pas permis de déterminer si ce montant était exprimé toutes taxes comprises (TTC) ou hors taxe (HT) soit hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; ce qui pose la question, le cas échéant, de son préfinancement. Une convention de partenariat et de reversement d'une quote-part des subventions européennes perçues par le parc a été signée le 3 février 2015 avec l'université de Bordeaux.

L'avenant n° 1 du 14 avril 2020 a prorogé le programme jusqu'au 31 mai 2021 et a ajusté à la hausse le budget initial ; celui-ci passant de 5,85 M€ à 6,01 M€ soit une augmentation de 164 190 € (+ 2,8 %).

4.2 Les résultats atteints et le bilan provisoire pour le PNRPL

4.2.1 Les résultats atteints

Le dernier rapport d'avancement du projet de décembre 2020 indique qu'« *il est à ce jour délicat de décrire précisément l'impact du projet sur la population de moules perlières de la Haute-Dronne. En effet, au regard de la longévité de l'espèce, du caractère tardif de sa maturité sexuelle, de la difficulté d'inventaire au stade juvénile ou encore de la complexité de son cycle biologique, les effets bénéfiques attendus ne seront visibles qu'après 10 ans* ».

Néanmoins, selon ce même rapport, les derniers relevés pratiqués sur la Haute-Dronne évaluent la population de moules perlières à au moins 100 000 individus ; ce qui en ferait la plus grande population française connue à ce jour.

La restauration de la continuité écologique réalisée sur treize sites du réseau hydrographique dans le cadre du projet « Life + » devrait avoir un impact positif sur la dissémination de la moule perlière via les déplacements de son poisson hôte, la truite fario. Le PNRPL a déjà noté une bonne réaction des populations de truites avec le développement de sites de reproduction du poisson sur les radiers restaurés suite aux travaux notamment à Saint-Pardoux-la-Rivière. Ce travail a permis au PNRPL d'obtenir pour le bassin de la Haute-Dronne en 2019 le label de « site rivière sauvage » délivré par l'association française de normalisation (AFNOR).

L'objectif initial était également la réintroduction de 16 000 juvéniles de Margaritifera margaritifera dans le milieu naturel. Fin décembre 2020, l'élevage de mulettes avait permis la réintroduction de plus d'un million de mulettes juste décrochées ou prêtes à se décrocher des branchies de truites, et près de 27 000 individus âgés de plus d'un an. Toutefois, avec un taux de survie avant 18 mois n'ayant jamais dépassé 14 % en station d'élevage, la réintroduction avant ce terme d'individus dans le milieu naturel n'est pas de nature à garantir leur viabilité ainsi que l'accroissement subséquent de la population de moules perlières. Dans sa réponse aux observations provisoires, le PNRPL conteste la conclusion de la chambre régionale des comptes et estime très satisfaisant les résultats obtenus. En effet, celui-ci indique que le taux de survie in situ des moules perlières dans les quatre premières années de leur vie est très faible, moins de 7 %. Malgré ce taux qui peut paraître faible, la population de la Dronne s'est maintenue avec une pyramide des âges qui semble en faire une population fonctionnellement viable. L'obtention par l'université de Bordeaux d'un taux de survie de plus de 14 % ex situ (en condition d'élevage) a permis de multiplier par deux par rapport aux conditions naturelles le taux de survie.

En termes de connaissances sur l'espèce, les publications scientifiques issues des travaux de recherche conduits dans le cadre du programme viennent alimenter les connaissances sur la biologie de l'espèce, notamment sur son comportement génétique face aux polluants métalliques.

Enfin, selon le parc, le programme a permis de toucher un large public (riverains, scolaires, élus, touristes…) grâce aux actions de sensibilisation ainsi qu'aux outils de communication (site internet et films par exemple) développés spécifiquement pour « Life + ».

Malgré les limites relatives à l'évaluation de la sauvegarde et du développement de la moule perlière, et, plus généralement, les difficultés d'une analyse qualitative des impacts des actions mises en œuvre dans le cadre du projet, la chambre régionale des comptes constate néanmoins que l'essentiel des actions programmées a été réalisé avec un décalage dans le temps.

Outre le décalage d'une année du programme, les évolutions notables sont la construction d'une ferme aquacole dans des bâtiments modulaires sur un terrain mis à disposition gratuitement par la commune de Firbeix alors qu'initialement le parc devait acheter un terrain pour y construire des bâtiments permanents et l'abandon de la réalisation de certains travaux de restauration de continuité écologique de la Haute-Dronne : sur les 17 chantiers de restauration prévus initialement, ramenés à 16 par l'avenant au programme, leur nombre ne devrait être que de 13. Ce qui reste satisfaisant au regard des difficultés inhérentes à ce type de travaux sur des propriétés généralement privées : négociations longues et incertaines pour obtenir l'accord préalable aux travaux des propriétaires (décès du propriétaire ou refus d'intervenir sur leur parcelle par exemple), contraintes environnementales et météorologiques de travaux sur un cours d'eau (exclus en période d'étiage trop bas ou à l'inverse en période de crues), instruction administrative des projets techniques parfois longue dans le cadre de travaux en milieu protégé, etc...

Le PNRPL envisage néanmoins de poursuivre ces travaux de restauration écologique de la Haute-Dronne notamment dans le cadre de la compétence GEMAPI qu'il souhaiterait exercer en lieu et place de trois des EPCI membres du parc.

4.2.2 Le bilan provisoire pour le PNRPL

4.2.2.1 La mise en œuvre du programme

Le programme, aussi bien dans sa phase de préparation que dans celle de sa mise en œuvre, a eu un effet entraînant en interne et en externe. Il a donné de la lisibilité et de la visibilité à ses actions sur un axe majeur de la charte (axe 1 « Améliorer la qualité de l'eau à l'échelle des trois têtes de bassins versants du Périgord-Limousin »). Le bilan à mi-parcours de la charte montre que le parc est reconnu comme un acteur majeur sur le territoire en tant que gestionnaire des milieux aquatiques.

Il a eu un effet de « levier » sur sa capacité d'intervention, notamment en permettant la mobilisation de subventions auprès de l'Union européenne mais également auprès d'autres partenaires dans le cadre de contrats de parc signé avec la région Nouvelle-Aquitaine ou du contrat de territoire de la Haute-Dronne signé en juillet 2015 avec les ex-régions Aquitaine et Limousin, l'AEAG, le conseil départemental de la Dordogne, l'association initiative biosphère Dordogne et l'État. Sans le programme « Life + », le parc n'aurait vraisemblablement pas pu réaliser tous les travaux de restauration de la continuité écologique de la Haute-Dronne, faute de ressources.

A l'issue d'une mise en concurrence des projets à une échelle nationale et européenne, sur la durée du programme, en tant que bénéficiaire principal, le PNRPL a ensuite eu toute légitimité pour agir pour intervenir sur un champ ainsi que sur un périmètre identique.

Les actions listées ont ainsi été réalisées, il appartiendra néanmoins à l'Union européenne de dresser un bilan d'ensemble final du projet « Life + ».

4.2.2.2 Les difficultés rencontrées

La composition de l'équipe de cinq personnes dédiées au projet a beaucoup évolué en six ans : depuis août 2014, trois chefs de projet et quatre responsables administratifs et financiers du programme se sont succédé. Le parc a néanmoins été en capacité de mettre en œuvre l'essentiel des actions prévues mais également a pu produire, au prix d'un engagement sans faille de l'équipe en poste en fin de programme, des bilans financiers indispensables au bon achèvement de ce

dernier, notamment le paiement des dernières subventions dues au parc. L'audit final externe est en cours, et le bilan financier final devra être achevé dans les trois mois suivant la fin du programme.

Cette instabilité, dont le PNRPL a conscience, est en soi porteuse de risques financiers : risque par exemple de dépasser des délais de demandes d'avance et de subvention, difficulté à rassembler les pièces justificatives nécessaires au paiement de subventions. Dans les deux cas, le PNRPL devrait avancer les fonds voire autofinancer les dépenses sans que cela ait été prévu initialement et qu'il en ait réellement la capacité financière.

L'avance en trois versements en 2014 de plus d'un million d'euros de fonds européens a également abondé la trésorerie de l'établissement alors que les phases d'études et de travaux de restauration de la continuité écologique du programme « Life + » venaient d'être engagées pour des montants cumulés inférieurs. Il a pu naître un certain sentiment de « confort financier » propice à l'engagement ou la poursuite d'actions hors programme « Life + » sans que les questions de financement et de trésorerie soient centrales dans la prise de décision et le suivi de ces actions. Or, les tensions sur la trésorerie du parc s'accroissent en fin de période contrôlée.

L'avenant n° 1 au programme d'avril 2020 a conduit à une augmentation prévisionnelle des dépenses de 2,8 % passant à de 5,85 M€ à 6, 01 M€. Selon le dernier bilan financier transmis à la chambre régionale des comptes fin janvier 2021, le bilan financier prévisionnel avait néanmoins déjà sensiblement évolué par rapport à avril 2020. En effet, selon la prévision la plus réaliste, le montant final global des dépenses serait de 4,68 M€ soit une diminution de 22 % par rapport au budget révisé d'avril 2020.

Cette baisse s'explique principalement par la non-réalisation de certains travaux de restauration de la continuité écologique de la Haute-Dronne, justifiée par le refus ou le décès de propriétaires d'ouvrage sur le cours d'eau ou le décalage de travaux hors période du programme « Life + ». Si cette baisse n'est pas en soi un problème pour le parc – les recettes attendues couvrent en principe des dépenses exposées – le bouclage financier laisse entrevoir quelques difficultés financières pour le PNRPL, étant donné l'état de tension de sa trésorerie.

En effet, à participation financière constante des partenaires au projet, le bilan financier précité fait apparaître la nécessité d'un autofinancement supplémentaire du parc de 125 023 € qui s'ajoutent aux 105 104 € de participation initiale sur fonds propres.

Par ailleurs, suite à des problèmes techniques, le parc a interrompu les travaux sur le site du Moulin de Maziéras : l'opération n'aurait pas pu être achevée au 31 mai 2021, terme du programme « Life + » et a été abandonnée. À ce jour, les dépenses relatives à ces travaux interrompus resteraient éligibles à l'aide européenne du programme « Life + », mais si tel n'était pas le cas, cette somme viendrait s'ajouter au montant d'autofinancement supplémentaire prévisionnel précité, contrepartie du soutien communautaire.

La PNRPL indique néanmoins que l'AEAG serait prête à augmenter sa participation et prendrait ainsi à sa charge la part d'autofinancement supplémentaire.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'agence de l'eau Adour-Garonne a tenu à préciser « *que le PNR pourrait déposer une demande d'aide complémentaire qui serait instruite dans les conditions en vigueur au moment du dépôt* » en indiquant toutefois que même dans le cas d'une suite favorable donnée à la demande du parc, l'agence précise qu'elle ne financera pas la totalité de la part d'autofinancement nécessaire pour le bouclage financier du programme « Life + » et invite le PNRPL *« [-] à se rapprocher de la région, qui cofinance cette opération, afin d'évaluer les possibilités d'en compléter le plan de financement »*.

5 LA FIABILITE DES COMPTES ET LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE

En préambule, la chambre régionale des comptes observe que la succession des comptables publics assignataires du parc n'a pas été propice à un suivi optimal ainsi qu'à la fiabilisation des comptes du parc[57].

5.1 L'exécution budgétaire

Pour la section de fonctionnement, l'analyse de l'exécution budgétaire en dépenses fait apparaître un taux d'exécution compris entre 57 % et 95 %, la moyenne se situant à 73,95 %.

Pour les recettes, le taux de réalisations se situe à un niveau légèrement supérieur, compris entre 56 et 96 %, la moyenne se situant à 74,22 %.

Tableau n° 4 : Taux d'exécution budgétaire des budgets agrégés

En %	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
section de fonctionnement									Moyenne
dépenses réalisées/ dépenses prévues	95,07	57,76	71,98	65,57	58,12	70,24	81,70	91,20	73,95
recettes réalisées/ recettes prévues	96,25	90,70	60,17	69,47	56,17	69,80	66,22	84,98	74,22
section d'investissement									Moyenne
dépenses réalisées/ dépenses prévues	22,87	8,14	17,53	51,71	83,95	14,88	6,96	32,44	29,81
recettes réalisées/ recettes prévues	27,69	54,22	10,64	34,61	88,04	36,57	10,31	45,63	38,46

Source : comptes de gestion, budgets primitifs – tableau et arrondis CRC

[57] L'historique de la gestion comptable du PNRPL est le suivant :

- jusqu'au 31 août 2015, la gestion comptable est assurée par le comptable d'Oradour-sur-Vayres (087021) ;
- muté au 1er septembre 2015, le poste d'Oradour est géré en intérim par le comptable de Rochechouart, jusqu'au 31 décembre 2015 ;
- le poste d'Oradour-sur-Vayres est fermé au 31 décembre 2015 et les comptes sont répartis entre les postes de Chalus-Dournazac et Rochechouart. Le PNRPL relève à compter du 1er janvier 2016 du poste de Chalus-Dournazac (087005) ;
- à compter du 1er septembre 2019 et jusqu'au 31 mai 2020 le poste de Chalus-Dournazac est géré en intérim par le comptable de Saint Yrieix la Perche (087032) ;
- à compter du 1er juin 2020 et jusqu'au 31 décembre 2020, un comptable est nommé dans le poste de Chalus-Dournazac qui est fermé au 31 décembre 2020.
- depuis le 1er janvier 2021, c'est le comptable du centre de gestion comptable de Saint-Yrieix la Perche (087032) qui gère à nouveau le PNRPL.

Soit pour le PNRPL, 2 changements de poste de rattachement, 6 changements de comptables et 5 comptables publics différents sur la période contrôlée de 8 années.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL réfute la conclusion de la Chambre et estime que « *la programmation budgétaire semble tout à fait correcte et le différentiel n'est nullement causé par un manque de suivi des engagements comptables, mais simplement par la nécessité d'adapter la programmation au contexte et au territoire* ».

Pour autant, trop faibles et trop variables sur la période contrôlée, les taux d'exécution budgétaire dénotent d'une programmation budgétaire défaillante, tant en fonctionnement qu'en investissement, dont une des causes est le manque de suivi des engagements comptables.

5.2 La tenue de la comptabilité d'engagement

Cette comptabilité permet de dégager en fin d'exercice, en investissement le montant des restes à réaliser, et rend possible le rattachement des charges et de produits en fonctionnement.

L'article L. 5722-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les syndicats mixtes sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants.

L'article L. 2342-2[58] prévoit la tenue d'une comptabilité d'engagement des dépenses, dont les modalités sont déterminées par un arrêté du 26 avril 1996. L'article 4 de cet arrêté prévoit l'adjonction au compte administratif de l'année de l'état des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre, ce qui n'est pas le cas pour la section de fonctionnement en l'occurrence.

S'il existe une codification très précise des dépenses à rattacher, ce n'est pas le cas pour les recettes, les principes du rattachement des produits à l'exercice sont toutefois rappelés dans le tome II de l'instruction budgétaire et comptable M 14[59].

Le contrôle des produits à recevoir ainsi que des restes à réaliser en recettes d'investissement ont nécessité des investigations poussées qui ont révélé des marges importantes de progression dans la gestion de celles-ci. Les difficultés ou l'absence, plus rare, de justifications des rattachements de produits à recevoir ainsi que des restes à réaliser s'expliquent essentiellement par une articulation insuffisante entre le suivi opérationnel de ses actions, la gestion budgétaire et la gestion de trésorerie.

5.2.1 En section de fonctionnement : les charges à payer et les produits à recevoir

Des charges à payer sont comptabilisées sur les deux budgets, à partir de 2017 sur le budget principal (BP) et de 2019 sur le budget annexe (BA), et n'appellent pas d'observations particulières.

[58] Deuxième partie de livre III du CGCT relatif à la comptabilité.
[59] Titre 3 chapitre 4.

Tableau n° 5 : Évolution des écritures de rattachement de charges (BA et BP)

en €	2017	2018	2019	2020
cpte 408 du BP	34 516	0	39 410	28 826
cpte 4486 du BA			31 927	35 752
cpte 408 du BA	123 438			13 290

Source : compte de gestion –tableau CRC

Le critère de rattachement à l'exercice des subventions reçues respecte le principe général selon lequel le droit est comptabilisé lorsqu'il est acquis et que son montant peut être évalué de manière fiable. L'acquisition de ce droit correspond à la réalisation, sur la période se rattachant à l'exercice clos, de l'ensemble des conditions nécessaires à la constitution du droit de l'organisme public bénéficiaire. La reconnaissance de ce droit par l'organisme financeur est formalisée avant paiement par un acte attributif en plus de la convention initiale. Toutefois, les aides de l'Union européenne font seulement l'objet soit d'un acte attributif soit d'une convention attributive, assorties de conditions suspensives.

En recettes, le PNRPL perçoit des cotisations statutaires et des participations au titre des actions qu'il mène. Si aucune obligation réglementaire n'existe en termes de présentation ou de suivi dans le cadre de la comptabilisation des produits à recevoir, il est toutefois nécessaire pour le PNRPL de disposer d'un suivi analytique des recettes attendues, compte tenu de la pluri annualité des opérations et de la nécessité, le cas échéant, de prévoir des recettes budgétaires nouvelles en cas de surestimation des produits rattachés en N par rapport aux produits réellement encaissés en N+1.

Pour 2019, par exemple, des rattachements de produits ont été comptabilisés sur le budget annexe « Life + », au vu d'un acte attributif mais pour des montants supérieurs à ceux qui ont été réellement encaissés en 2020. Ainsi, à la fin de la journée complémentaire de l'exercice 2020, le solde du compte 7478 « participations – autres organismes » était anormalement débiteur de plus de 35 000 € car les écritures comptables de régularisation n'avaient pas été passées en 2020 faute de crédits budgétaires suffisants, selon le parc, pour inscrire une recette nouvelle en contrepartie d'une dépense exceptionnelle au chapitre 67, laquelle aurait constaté la « perte » de 35 000 € sur la recette escomptée en 2020.

Tableau n° 6 : Évolution des produits à recevoir comptabilisés sur le BP et le BA

en €	2017	2018	2019	2020
cpte 4487 produits à recevoir de l'État ou d'autres organismes publics sur le BP	332 188	431 323	639 070	688 768
cpte 4487 produits à recevoir de l'État ou d'autres organismes publics sur le BA			141 833	105 358

Source : comptes de gestion – tableau CRC

La qualité de la gestion budgétaire est directement liée à la rigueur ainsi qu'à l'exhaustivité du suivi du parc des subventions à recevoir. Aussi, la mise en place d'un outil centralisé de suivi, au niveau de la direction, s'avère indispensable. Celui-ci devra notamment permettre de suivre avec vigilance les points suivants :

- les montants et dates de demande et d'attribution des subventions ;
- les montants et dates de demande et d'attribution des avances sur action ou programme ;
- les montants de subventions à recevoir calculés et actualisés en continu en fonction de la mise en œuvre des actions subventionnées du parc, en tenant compte, en particulier, des conditions suspensives prévues dans les conventions d'attribution ;
- les dates d'envoi des demandes de versement de fonds ;
- les dates prévisionnelles de versement par l'organisme financeur ;
- les dates de versements effectifs.

Par exemple, la Chambre a constaté que l'instruction de certaines demandes de versement de subvention d'un montant significatif avait pris plusieurs années par l'organisme financeur, le versement effectif intervenant ainsi au bout de 3 ou 4 ans. Le parc devra veiller à actualiser en permanence les données enregistrées dans l'outil de suivi en lien avec les chefs de pôles ainsi que la responsable administrative et financière du syndicat.

Ce travail permettra également d'alimenter le plan prévisionnel de trésorerie du syndicat[60]. Enfin, il permettra d'éviter l'inscription (en rattachement de produits à recevoir ou en restes à réaliser) d'une même subvention plusieurs années de suite ou d'anticiper les conséquences budgétaires de la perception de recettes moindres que celles escomptées initialement[61].

5.2.2 En section d'investissement : les reports et les restes à réaliser

Les reports sont repris en étant arrondis, contrairement aux directives fixées par l'instruction budgétaire et comptable M14. La chambre régionale des comptes invite le PNR à effectuer la reprise des résultats conformément à la réglementation.

En matière de restes à réaliser (RAR), pour le budget annexe, en 2017 et en 2018, il n'a pas été possible à la chambre régionale des comptes d'obtenir les pièces justificatives relatives aux restes à réaliser, tant en recettes qu'en dépenses. En 2019, aucun RAR en dépenses ou en recettes n'a été comptabilisé sur ce budget. En 2020, les RAR en dépenses sont justifiés par un engagement juridique (marché public), les recettes ont fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation sur tableur, hors système d'information financière, auxquelles ont été jointes les différentes conventions et/ou arrêtés attributifs.

Il conviendra à l'avenir, et comme pour 2020, de constituer un dossier relatif au classement et à l'archivage de l'ensemble de ces pièces.

[60] Cf. supra.
[61] Cf. supra.

Tableau n° 7 : Évolution des restes à réaliser en dépenses et en recettes du BP et du BA

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Dépenses BP	21 500	34 700	14 350	0	4 900	0	0	0	42 648
Recettes BP	0	0	0	23 653	0	58 128	14 972	176 173	52 321
Dépenses BA			345 000	141 135	200 000	192 483		86 439	
Recettes BA			100 000	94 395	160 830	491 100		220 545	

Source : budgets primitifs – tableau CRC

5.3 Les erreurs d'imputations comptables

Pour le budget principal et le budget annexe, la comptabilisation erronée des dépenses et des recettes pour compte de tiers en section de fonctionnement vient altérer la fiabilité des comptes.

5.3.1 En fonctionnement : la comptabilisation des opérations pour compte de tiers

Les opérations pour compte de tiers à suivre aux subdivisions des comptes 458 sont celles conduites en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 1er juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Elles ne doivent donc pas inclure les opérations relevant de transfert de compétences, quand bien même elles portent sur des biens qui n'appartiennent pas au syndicat. La chambre régionale des comptes constate que certains travaux dont le PNRPL assure la maîtrise d'ouvrage, sont des opérations pour compte de tiers, le parc n'étant pas propriétaire des immeubles sur lesquels les travaux sont réalisés. Or, ces opérations ont été enregistrées, pour l'essentiel, en fonctionnement sur le budget principal ainsi que sur le budget annexe. En conséquence, ces flux impactent à tort les résultats de fonctionnement des exercices concernés.

À la demande de la chambre régionale des comptes, le PNRPL a recensé ces opérations, sans documenter sa réponse par des pièces justificatives. Sur la base des chiffres transmis, le résultat des exercices 2016 à 2019 du budget principal serait peu impacté.

La société KPMG, dans un rapport rendu à la région Nouvelle-Aquitaine en décembre 2020, a dressé un état des lieux des parcs présents sur le territoire de Nouvelle-Aquitaine. Il ressort de ce document que le parc aurait dépensé en 2018 « *une somme de 279 K€ en investissement avec une majorité d'opérations pour compte de tiers* », montant non concordant en première approche avec les écritures comptables passées par le parc[62] en 2018.

[62] Après vérification, seuls 67 000 € en dépenses d'investissement sont enregistrés en agrégé sur les deux budgets sans qu'aucune écriture en opération pour compte de tiers n'ait été réalisée sur le budget principal, et seulement 23 000 € en dépenses et 47 000 € en recettes ont été comptabilisés sur le budget annexe.

Tableau n° 8 : Impact de la comptabilisation en fonctionnement des opérations pour compte de tiers sur le budget principal recensées par le PNRPL

En €	2016	2017	2018	2019
Opérations en dépense				
effacement 3 étangs DOUE	29 670	18 390		
effacement 4 étangs DOUE			31 595	18 804
effacement 3 étangs TARDOIRE	64 200			
effacement 3 étangs PAGEAS	9 540	1 368	23 856	40 937
déconstruction 4 étangs VIENNE				71 616
Total des dépenses	**103 410**	**19 758**	**55 451**	**131 357**
Opérations en recette				
effacement 3 étangs DOUE	16 340	31 720		
effacement 4 étangs DOUE			14 520	35 879
effacement 3 étangs TARDOIRE	64 200			
effacement 3 étangs PAGEAS	21 600		13 710	40 391
déconstruction 4 étangs VIENNE				71 616
Total des recettes	**102 140**	**31 720**	**28 230**	**147 885**
impact sur le résultat	**1 270**	**-11 962**	**27 221**	**-16 529**

Source : réponse du PNRPL au questionnaire relatif au compte de tiers – tableau et arrondis CRC

L'inscription actuelle au budget d'un montant de dépenses et de recettes cumulées de toutes ces opérations n'a pas de sens et ne permet pas un suivi budgétaire par opération. En effet, les conséquences financières et budgétaires nées des aléas de chaque opération doivent facilement être repérables (montant et durée), afin d'anticiper les déséquilibres budgétaires et financiers (décalage de trésorerie) engendrés par le versement tardif de subventions ou par la nécessité, en fin d'opération, pour le parc de devoir verser une subvention d'équilibre sur ses fonds propres afin de la solder.

Et ce d'autant plus que le PNRPL envisage de s'engager dans un nouveau programme européen « Life + pollinisateur ».

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande au PNRPL de mettre en place un suivi budgétaire des opérations pour compte de tiers, tant en dépenses qu'en recettes, opération par opération dans le cadre des dispositions prévues par l'instruction comptable et budgétaire M14[63].

[63] L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que « *le compte 458 est un compte budgétaire qui enregistre les opérations sous mandat notamment celles réalisées en application des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage. Il est ouvert dans la comptabilité du mandataire qui exerce, en vertu d'une convention, tout ou partie des attributions de la maîtrise d'ouvrage pour le compte de la collectivité mandante. Ce compte enregistre les opérations d'investissement et de fonctionnement exécutées pour le compte de tiers. Il est subdivisé de manière à distinguer les opérations de dépenses de celles de recettes. Pour cela, le compte est complété respectivement du chiffre 1 « dépenses » (Compte 4581) et du chiffre 2 « recettes » (Compte 4582). Le compte ainsi complété est par ailleurs prolongé par le numéro apporté à l'opération de mandat. Le compte ainsi constitué ne peut se terminer par zéro. En cours d'opération, les dépenses et les recettes donnent lieu à l'émission de titres et de mandats. Après l'achèvement des travaux, le compte de dépenses et le compte de recettes présentent en principe un solde équivalent. La participation éventuelle de l'organisme au financement de l'opération est inscrite au compte de recettes en contrepartie d'une dépense au compte 2044 « Subventions d'équipement en nature » s'il s'agit de subventionner une dépense d'investissement, ou au compte 657*

La région Nouvelle-Aquitaine ainsi que le PNRPL partagent le constat de la chambre régionale des comptes sur la nécessité de mieux suivre ces opérations.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine précise que l'étude du cabinet KPMG précitée préconise, pour améliorer la gestion administrative et financière des parcs régionaux, la mise en place d'un réseau de responsables administratifs et financiers ainsi que la création d'un espace partagé d'outils administratifs et financiers (RH, marchés publics, finances et gouvernance).

Le PNRPL indique dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que le nouveau logiciel de comptabilité permettra notamment *« [-] la mise en place d'une comptabilité analytique plus fine [-] »* afin d'assurer un suivi budgétaire des opérations pour compte de tiers. À chaque fin d'exercice, le PNRPL annonce qu'il sera fait « *[-] un bilan des opérations pour compte de tiers sera réalisé afin de d'assurer qu'elles soient soldées* ». La chambre régionale des comptes rappelle que les opérations pour compte de tiers, si elles n'ont pas vocation à perdurer dans le temps, peuvent ne pas être soldées dans l'année, mais doivent l'être à l'issue de la réalisation de l'opération ; ce qui ne rend pas moins indispensable leur suivi régulier.

Recommandation n° 3 : mettre en place un suivi budgétaire des opérations pour compte de tiers, tant en dépenses qu'en recettes.

Par ailleurs, en plus de l'absence de ventilation au budget des opérations pour compte de tiers évoquée précédemment, le compte de comptabilisation de ces opérations ponctuellement mouvementé par le parc est erroné : s'agissant d'opérations pour compte de tiers et non de travaux exécutés d'office pour le compte de tiers, il y a lieu d'utiliser les comptes 4581/4582 en le subdivisant par opération et non les comptes 4541/4542.

Tableau n° 9 : Évolution de la comptabilisation des opérations pour compte de tiers sur le budget principal et sur le budget annexe

BP en €	2016	2017	2018	2019	2020
A- Total soldes de sortie compte 4541 - dépenses	53 741	56 830	56 830	56 830	98 959
B- Total soldes de sortie 4542- recettes	2 469	35 298	35 298	35 298	88 153
Écart B-A	**-51 272**	**-21 532**	**-21 532**	**-21 532**	**-10 806**

Source : comptes de gestion – tableau CRC

« subventions de fonctionnement versées » s'il s'agit de subventionner une dépense de fonctionnement. À la clôture de l'opération, la subdivision « dépenses » et la subdivision « recettes » présentent un montant égal. Les comptes 4581 et 4582 sont alors soldés réciproquement par opération d'ordre non budgétaire. »

BA en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A- Total soldes de sortie compte 4541 - dépenses	0	0	150 699	268 491	291 493	311 060	1 016 173
B- Total soldes de sortie 4542- recettes	90 000	90 000	155 541	248 158	295 273	295 273	432 993
Écart B-A	**90 000**	**90 000**	**4 842**	**-20 333**	**3 780**	**-15 787**	**-583 179**

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Si des opérations pour compte de tiers ont bien été comptabilisées en 2016 sur le budget principal, les montants enregistrés depuis 2017 n'ont évolué à la hausse qu'en 2020. Aussi, actuellement le budget principal avance un montant de 10 806 € à une ou des opérations qui semblent figées. À ce stade, le PNRPL n'a pas été en mesure de documenter les sommes qui figuraient de façon récurrente et ancienne en solde de ces comptes.

Dans sa réponse à la communication administrative de la chambre régionale des comptes, le comptable public a précisé se rapprocher du parc afin de dénouer et solder les opérations « figées » précédemment citées et de dresser un bilan des autres opérations actuellement en cours avant de régulariser certaines écritures comptables (utilisation des comptes 4581/4582 au lieu des comptes 4541/4542).

Dans l'immédiat, la chambre régionale des comptes recommande au parc de dresser un bilan des opérations pour compte de tiers qui figurent en comptabilité afin de solder celles qui doivent l'être.

Recommandation n° 4 : dresser un bilan des opérations pour compte de tiers afin de solder celles qui doivent l'être.

5.3.2 En investissement

La chambre régionale des comptes a constaté des erreurs d'imputation dans l'enregistrement des subventions d'investissement, comptabilisées sur des comptes donnant lieu réglementairement à des reprises au résultat, alors même que la nature des subventions versées ne le permettait pas. Ainsi, sur deux imputations[64] qui représentent plus d'un million d'euros, 787 000 € ont été mal imputés[65] car non amortissables.

L'analyse du comptable public conforte le constat de la chambre régionale des comptes. En revanche, le parc n'aurait pas comptabilisé annuellement, en recettes de fonctionnement, des quotes-parts des subventions versées ; amortissements qui auraient dû donner lieu à des corrections en comptabilité.

À l'occasion du contrôle de la chambre régionale des comptes, le comptable public a néanmoins adressé au PNRPL le 1er septembre 2020 un courrier lui demandant de lui fournir des données relatives aux subventions fiabilisées afin de lui permettre de procéder à la bonne comptabilisation desdites subventions.

[64] 1312 « subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables, versées par la région », et 1313 « subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables, versées par le département ».
[65] La comptabilisation de ces sommes est antérieure à 2007.

Dans sa réponse à la communication administrative de la chambre régionale des comptes, le comptable public a précisé que les rectifications comptables avaient été faites fin 2020. Il a, en outre, indiqué qu'un travail de fiabilisation et de régularisation des enregistrements comptables des subventions et de leurs amortissements serait poursuivi**.**

5.4 La comptabilisation des charges de personnel

Le budget principal enregistre l'ensemble des frais de personnel et facture au budget annexe le coût de ceux-ci. À part les années 2016 et 2019, la chambre régionale des comptes constate des inexactitudes entre les recettes émises sur le budget principal et les dépenses émises sur le budget annexe, certains remboursements de frais concernant vraisemblablement des remboursements de charges de personnel.

En effet, le tableau n° 10 fait apparaître des écarts entre les montants comptabilisés dans les deux budgets alors que ceux-ci devraient être rigoureusement identiques. Par exemple, en 2017, des titres pour enregistrer des remboursements de frais de personnel ont été émis pour 249 029 € et inscrits au budget principal en recettes alors que, dans le même temps, seuls 162 938 € ont été comptabilisés en charges de personnel sur le budget annexe : l'écart de 86 091 € n'a pas pu être expliqué. Cette même année, le budget annexe a remboursé 118 472 € de frais généraux au budget principal, sans qu'ait été enregistré sur le budget principal un titre de recettes correspondant de même montant. L'absence de recettes équivalentes n'a pas pu être expliquée par le PNRPL.

Tableau n° 10 : Flux croisés entre budget principal et budget annexe

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personnel							
Compte 70841 Mise à disposition de personnel facturée aux BA - BP	19 022	138 791	127 282	249 029	113 079	117 106	76 499
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement - BA M14	-19 022	-114 937	-94 902	-162 938	-113 079	-87 246	-76 498
Totaux (devraient être nuls)	**0**	**23 854**	**32 380**	**86 091**	**0**	**29 860**	**0**
Frais							
Compte 70872 Remboursement de frais par les BA - BP	0	0	0	0	0	0	0
Compte 62871 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M14	-1 785	-23 854	0	-118 472	-22 948	-29 861	0
Totaux (devraient être nuls)	**-1 785**	**-23 854**	**0**	**-118 472**	**-22 948**	**-29 861**	**0**

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Les dépenses de personnel augmentent sur la période de 40,89 %, les rémunérations des personnels non titulaires, recrutés pour des missions ponctuelles augmentant de 40 %, celles des personnels titulaires de 21 %.

Par ailleurs, alors qu'il existe une régime indemnitaire sur toute la période contrôlée, celui-ci n'est pas comptabilisé aux comptes dédiés[66].

Tableau n° 11 : Évolution des charges de personnel des budgets agrégés[67]

en K€/en %	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rémunérations du personnel titulaire (a)	287	307	320	345	333	324	339	347
*en % des rémunérations du personnel**	*39,32 %*	*42,71 %*	*39,58 %*	*40,81 %*	*37,54 %*	*37,15 %*	*38,39 %*	*35,51 %*
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	442	412	488	498	543	539	537	619
*en % des rémunérations du personnel**	*60,68 %*	*57,29 %*	*60,42 %*	*58,88 %*	*61,30 %*	*61,67 %*	*60,75 %*	*63,40 %*
Autres rémunérations (c)	0	0	0	3	10	10	8	11
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	**729**	**719**	**808**	**845**	**886**	**873**	**883**	**977**
- Atténuations de charges	31	31	26	12	15	41	10	43
= Rémunérations du personnel	698	688	782	833	871	832	873	934
+ Charges sociales	290	284	319	340	356	353	341	385
+ Impôts et taxes sur rémunérations	19	18	20	21	22	22	22	24
+ Autres charges de personnel	0	0	0	1	1	1	1	0
= Charges de personnel interne	**1 006**	**990**	**1 121**	**1 195**	**1 251**	**1 207**	**1 237**	**1 343**
Charges sociales en % des CP interne	28,30 %	27,92 %	25,60 %	26,14 %	24,96 %	26,30 %	25,21 %	26,07 %
+ Charges de personnel externe	19	27	124	109	181	137	118	133
= Charges totales de personnel	**1 025**	**1 017**	**1 245**	**1 303**	**1 432**	**1 344**	**1 355**	**1 476**
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	19	139	127	249	113	117	112
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	1 025	998	1 106	1 176	1 183	1 231	1 238	1 364
en % des produits de gestion	*57,27 %*	*38,42 %*	*54,05 %*	*46,15 %*	*37,50 %*	*53,68 %*	*51,46 %*	*70,30 %*

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Les actions du parc se matérialisent essentiellement par des interventions humaines (expertises, animations, etc…) qui peuvent expliquer non seulement les variations de sa masse salariale dans le temps, en fonction du portefeuille d'actions en cours, mais aussi en cas d'actions supplémentaires, son augmentation.

[66] Comptes 64112 « NBI », 64118 « autres indemnités » pour les personnels titulaires et 64138 pour les personnels non titulaires.

[67] Et corrigés des discordances flux croisés.

5.5 La connaissance, le suivi et l'amortissement de l'actif immobilisé

Le PNR n'a pas produit d'inventaire physique des biens mais a produit l'actif comptable arrêté au 31 décembre 2019 qui reprend, d'une part, les immobilisations qui figurent à l'actif du budget principal et, d'autre part, celles qui figurent à l'actif du budget annexe « Life + ». Celui-ci comprend un certain nombre de fiches d'immobilisation non détaillées dont les biens devront être identifiés.

Quatre délibérations[68] fixent les durées d'amortissement des biens figurant à l'actif de la collectivité.

L'examen de l'état de l'actif édité par le comptable permet de constater que les durées d'amortissement appliquées à un certain nombre de catégories de biens inscrits à l'actif du budget principal ne sont pas conformes aux durées votées : pour les logiciels, la durée d'amortissement votée est de 2 ans, appliquée sur le budget annexe mais portée à 5 ans pour les biens inscrits à l'actif du budget principal, ce qui représente 40 lignes sur l'inventaire pour un montant total de biens de 219 617,52 €. Pour le mobilier, la durée appliquée est de 5 ans alors que celle votée par le conseil syndical est de 10 ans pour le budget principal et de 3 ans pour le budget annexe, ce qui représente pour le budget principal 69 lignes pour un montant total de 141 951,27 € ; pour le matériel de bureau et informatique, la durée d'amortissement mentionnée sur l'actif est de 3 ans, alors que la durée prévue dans la délibération de 2014 est de 5 ans, ce qui représente 116 lignes de biens inscrits pour un montant de 257 675,62 €. Dans sa réponse à la communication administrative de la chambre régionale des comptes, le comptable public a indiqué qu'il procédera aux modifications dans l'outil comptable afin de mettre en conformité les durées d'amortissement avec les délibérations du comité syndical ainsi que de veiller à l'inscription, le cas échéant, des crédits budgétaires nécessaires à ces régularisations au budget 2021 ou, en cas d'impossibilité, au budget de l'exercice 2022.

En outre, 561 891 € sont inscrits à l'inventaire en 2016 au titre du mobilier scénographique acquis par le PNR. Or, en 2019, seule une année d'amortissement est comptabilisée[69], alors que 3 ans d'amortissement devraient l'être. Les résultats de 2017 et 2018 seraient ainsi minorés de 56 135 € annuels.

En ne comptabilisant pas ces amortissements et en réduisant les délais d'amortissement, le parc a méconnu les règles comptables. Il a sur une période plus ancienne augmenté ses dépenses budgétaires alors même que ses résultats budgétaires se dégradaient, minoré ces mêmes dépenses et majoré son résultat sur la période plus récente.

La chambre régionale des comptes recommande au PNRPL de réaliser un inventaire physique du patrimoine à rapprocher de l'actif comptable et de mettre en cohérence les durées d'amortissement comptabilisées avec les plans d'amortissement adoptées par le comité syndical.

Recommandation n° 5 : réaliser un inventaire physique du patrimoine à rapprocher de l'actif comptable et mettre en cohérence les durées d'amortissement comptabilisées avec les plans d'amortissement adoptés par le comité syndical.

[68] Pour le budget principal, les délibérations de 2012, 2014 et 2019 fixent les durées d'amortissement par nature de biens du budget principal, celle de 2017 celles du budget annexe.

[69] Mention de ce bien dans la délibération 11-2019.

6 LA SITUATION FINANCIERE DU PARC

Le budget principal et son budget annexe « Life + » ont tous deux un caractère administratif, et sont soumis, à ce titre, à l'instruction comptable M 14. En conséquence, les éléments d'analyse de la situation financière portent sur les deux budgets agrégés sur la période contrôlée.

6.1 Les dépenses et les recettes du PNRPL

6.1.1 Les charges et les recettes consolidées

Les recettes agrégées augmentent sur la période de près de 17 % et dans le même temps les dépenses consolidées augmentent de près de 27 %. Compte tenu des éléments de fiabilité précédemment énoncés, il convient d'apporter la plus grande prudence à l'analyse de ces données.

Tableau n° 12 : Évolution des recettes agrégées (BP+BA) de fonctionnement

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	variation 2013/2020
recettes agrégées*	**1 835**	**2 634**	**2 125**	**2 591**	**3 437**	**2 350**	**2 462**	**2 140**	**16,64 %**
dont recettes budget principal	1 835	1 636	2 037	1 777	2 205	2 089	2 092	1 895	3,28 %
*dont recettes budget annexe***	*0*	998	88	814	1 233	261	370	245	N.C

Source : comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC
*Nota : * hors flux croisés*
*** le budget annexe a été créé à partir de l'exercice 2014.*

Tableau n° 13 : Évolution des charges agrégées (BP+BA) de fonctionnement

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	variation 2013/2020
dépenses agrégées*	**1 812**	**1 677**	**2 542**	**2 445**	**3 285**	**2 364**	**3 038**	**2 298**	**26,80 %**
dont dépenses budget principal	1 812	1 652	1 945	1 968	2 106	2 048	2 258	2 065	13,95 %
*dont dépenses budget annexe***		25	597	477	1 179	317	780	233	N.C

Source : données issues des comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC
*Nota : *hors flux croisés*
*** le budget annexe a été créé à partir de l'exercice 2014.*

Tableau n° 14 : Évolution des résultats de fonctionnement

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
recettes agrégées	1 835	2 634	2 125	2 591	3 437	2 350	2 462	2 140
dépenses agrégées	1 812	1 677	2 542	2 445	3 285	2 364	3 038	2 298
résultat	**22**	**957**	**-417**	**146**	**153**	**-15**	**-576**	**-158**

Source : données issues des comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC

Ces évolutions produisent un résultat de fonctionnement négatif pour la 3ème année consécutive et un résultat consolidé déficitaire de 158 K€ en 2020.

Depuis deux années, le PNRPL ne dégage aucun excédent brut de fonctionnement, ni d'autofinancement : sa situation financière devient préoccupante.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL justifie les résultats passés par la fin du programme « Life + », sans toutefois apporter à l'appui de sa réponse les pièces justifiant le versement de façon certaine du solde des subventions attendues. Par ailleurs, la chambre régionale des comptes observe que le dénouement de ces opérations ne changera rien aux résultats passés mais améliorera, le cas échéant, les résultats comptables futurs du parc.

6.1.2 Les ressources du parc

Le parc ne disposant d'aucune ressource fiscale, à l'inverse des collectivités territoriales et de certains de leurs établissements de coopération, lui assurant des rentrées régulières et périodiques de recettes puisque les avances sur impôts locaux sont versées par douzième chaque mois, il dépend entièrement des financements et contributions externes.

Les contributions statutaires doivent lui permettent de financer ses services supports – son fonctionnement interne ; ses actions et interventions ayant vocation à être financées quant à elles par des subventions spécifiques.

L'analyse des plans de financement des actions montre en réalité que le parc autofinance souvent certaines d'entre elles en mettant notamment à disposition du temps/agent financé en partie par les participations statutaires.

Si la recherche de financements externes peut s'avérer souvent ardue, la nécessité quasi systématique de préfinancer le fonctionnement et les actions du parc sur des périodes significatives de plusieurs mois crée un problème structurel de gestion de trésorerie.

6.1.2.1 Les contributions statutaires

Les contributions des membres sont réparties et fixées en application des statuts du syndicat. Obligatoires, ces cotisations sont de deux types : des cotisations « modulables », dont le comité syndical détermine le montant annuel en euros par habitant, et des cotisations statutaires « fixes » déterminées annuellement par accord préalable entre chaque contributeur et le syndicat.

Les cotisations fixes concernent les deux départements auxquels il est demandé une participation forfaitaire annuelle de 70 000 €, qui peut être modifiée par convention bilatérale entre le syndicat et chacun des départements.

Les cotisations modulables concernent les autres collectivités. Il est prévu que la cotisation annuelle versée par les anciennes régions jusqu'à leur fusion, puis par la région Nouvelle-Aquitaine depuis sa création soit égale à 80 % du montant total des recettes statutaires modulables, les 20 % restant étant à la charge des communes, « villes-portes » et intercommunalités. Les modes de calcul entre ces dernières sont fixés par les statuts et n'ont pas évolué dans les derniers statuts de 2016 : en fonction de la population de l'EPCI pour les communes membres de l'EPCI et l'EPCI, la cotisation des « villes-portes » est égale à 2/5éme de la cotisation des communes. La population prise en compte pour le calcul des contributions de l'année est la population totale de la commune N-1 publiée sur le site de l'INSEE.

Tableau n° 15 : Évolution des cotisations par habitant et des cotisations statutaires modulables

Années	*Cotisations par habitant*	*Nombre d'habitants sur le territoire du PNR*	*Cotisations statutaires modulables*
2013	2,06 €	50 869	659 090 €
2014	2,07 €	50 674	659 401 €
2015	2,072 €	50 561	659 412 €
2016	2,08 €	50 368	660 163 €
2017	2,10 €	50 368	661 071 €
2018	2,10 €	51 362 *	678 974 €
2019	2,107 €	51 362	679 183 €
2020	2,20 €	51 133	705 520 €

Source : PNRPL – tableau PNRPL
** adhésion au Syndicat mixte des communes de Ladignac et Le Chalard*

La cotisation a ainsi évolué sur la période pour tenir compte de l'évolution de la démographie et est fixée par le comité syndical annuellement dans le cadre du budget. La base de la cotisation annuelle par habitant a évolué de 6,80 % entre 2013 et 2020 pour atteindre 2,20 € par habitant. Par délibération du 16 décembre 2020, ce montant forfaitaire a été fixé à 2,23 € par habitant en 2021.

Tableau n° 16 : Évolution des cotisations statutaires

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
région Aquitaine	263 635	263 761	263 765					
région Limousin	263 635	263 761	263 765					
région Nouvelle-Aquitaine				528 130	528 857	543 179	543 346	564 416
Département Dordogne	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000
Département Haute-Vienne	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000
communes		52 421	52 381	52 383	52 342	54 135	54 110	56 246
CC		52 421	52 381	52 383	52 342	54 135	54 110	56 246
Villes-portes		27 038	27 120	27 267	27 529	27 525	27 617	28 611
S/Tot communes, CC, villes-portes	**131 820**	**131 880**	**131 882**	**132 033**	**132 214**	**135 795**	**135 837**	**141 104**
TOTAL	**799 090**	**799 401**	**799 412**	**800 163**	**801 071**	**818 974**	**819 183**	**845 520**
En € par habitant	2,06	2,07	2,072	2,08	2,10	2,10	2,107	2,20

Source : délibérations prises en comité syndical – tableau CRC

La chambre régionale des comptes constate la stabilité de la cotisation des deux départements. L'augmentation de base entre 2013 et 2020 est plutôt supportée par les communes, les intercommunalités et les « villes-portes ». La cotisation de la région augmente de 6,64 %[70], alors que l'augmentation supportée par les communes, les intercommunalités et les « villes-portes » est de 7,04 %.

[70] Ratio calculé avec un cumul des cotisations de chacune des deux anciennes régions sur la période 2013 à 2015.

Dans les suites données à l'étude de décembre 2020 relative à « *l'identification de synergies et de moyens partagé entre les parcs naturels régionaux de Nouvelle-Aquitaine* », la chambre régionale des comptes invite le parc, en lien avec les membres du syndicat, à infirmer ou confirmer ce premier constat, en comparant notamment ses recettes statutaires avec celles d'autres parcs de Nouvelle-Aquitaine, en vue, si nécessaire, d'ajuster leur montant aux besoins.

6.1.2.2 Les ressources hors participations statutaires

Outre les financements statutaires, le PNRPL perçoit des subventions pour financer des actions mises en œuvre dans le cadre des orientations de la charte.

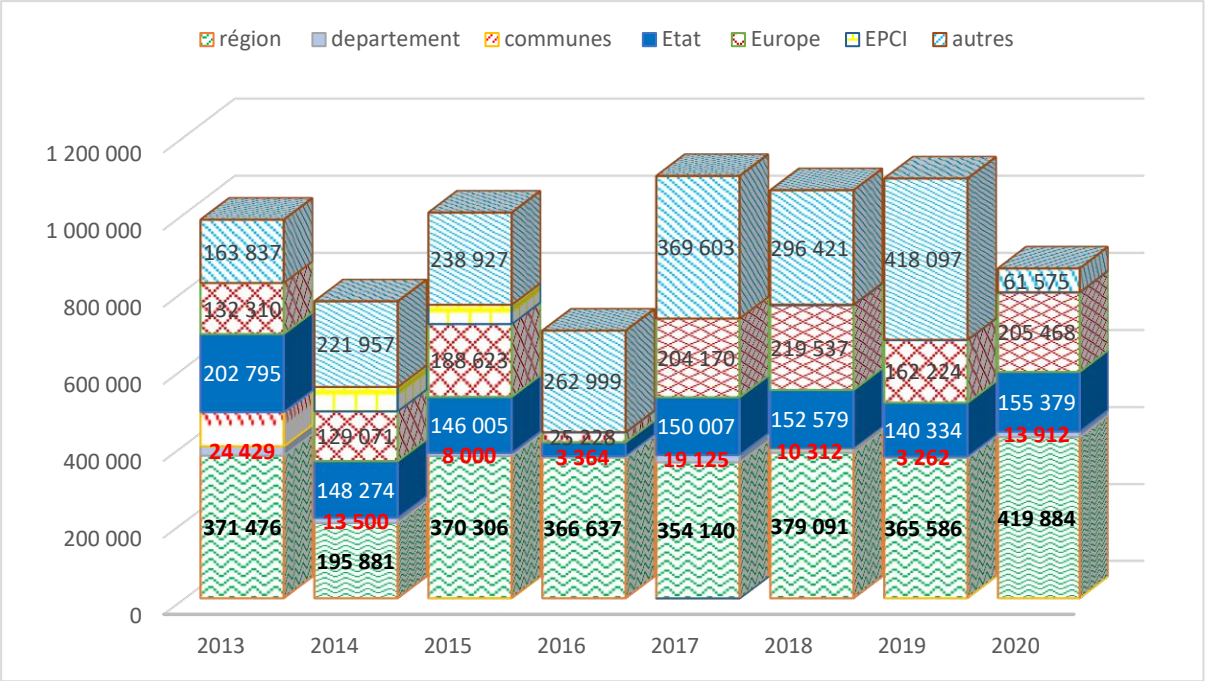
Tableau n° 17 : Évolution des titres émis à l'encontre des financeurs hors cotisations statutaires

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
région	371 476	195 881	370 306	366 637	354 140	379 091	365 586	419 884
département	24 429	13 500	8 000	3 364	19 125	10 312	3 262	13 912
communes	88 665	0	0	0	0	300	0	0
État[71]	202 795	148 274	146 005	36 649	150 007	152 579	140 334	155 379
Europe	132 310	129 071	188 623	25 228	204 170	219 537	162 224	205 468
EPCI	0	63 196	50 082	1 081	0	1 729	873	925
autres	163 837	221 957	238 927	262 999	369 603	296 421	418 097	61 575
TOTAL	**983 512**	**771 879**	**1 001 943**	**695 958**	**1 097 045**	**1 059 969**	**1 090 376**	**857 143**

Source : comptes de gestion – tableau CRC

[71] Les montants versés par l'État comprennent la dotation annuelle : 120 000 € en 2013 et 2014, 100 000 € depuis 2015 (source : procès-verbaux des comités syndicaux).

Graphique n° 1 : Évolution de la part des financements, hors « Life + » et hors cotisations statutaires

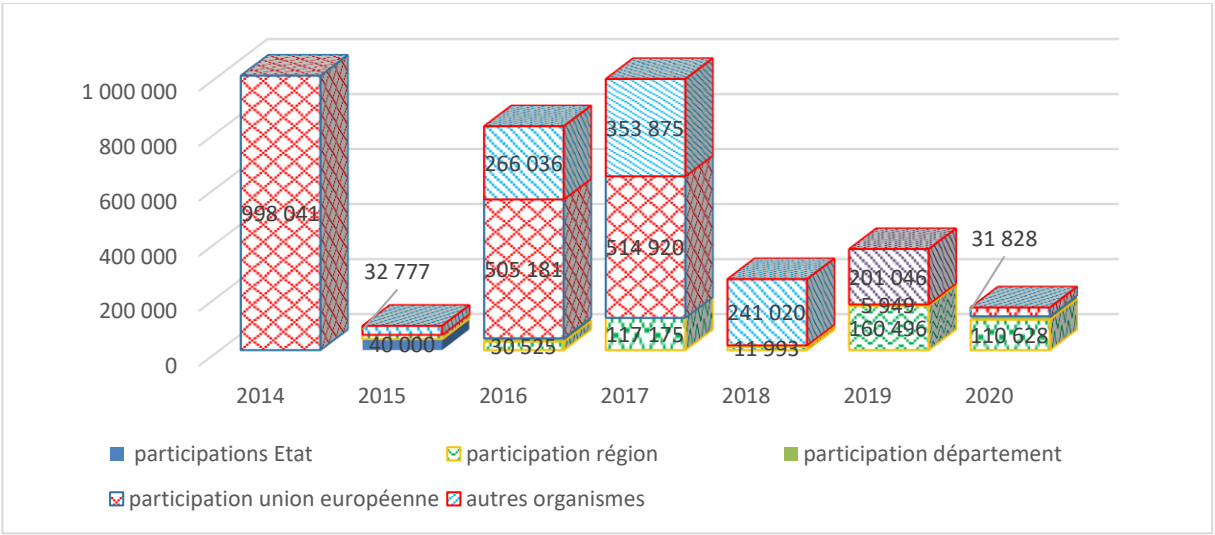


Source : comptes de gestion – graphique CRC
NOTA : Les « autres » financeurs sont essentiellement les agences de l'eau, en particulier l'agence de l'eau Adour Garonne.

La Région demeure le principal financeur, hors cotisations statutaires, des actions menées par le PNRPL. Les autres financeurs (ADEME, agences de l'eau Adour-Garonne et Bretagne essentiellement) représentent 27,48 % du total de ces participations. Le département de la Haute-Vienne est absent de ces financements, la part du financement du département de la Dordogne étant de 1,27 %. Les communes et les EPCI financent chacun moins de 2 % des actions du parc.

Pour le budget annexe « Life + », l'Union européenne est le premier financeur de ce projet, comme le prévoyait la convention initiale.

Graphique n° 2 : Participation des financeurs au budget annexe « Life + »



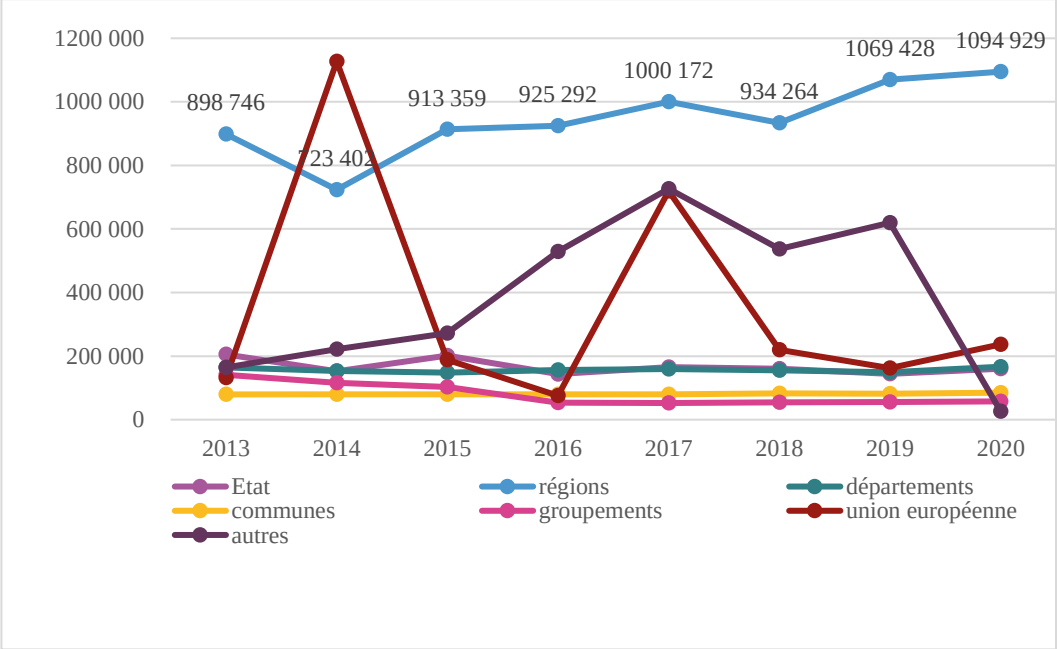
Source : comptes de gestion – graphique CRC

À l'inverse des recettes statutaires qui constituent pour les adhérents du syndicat des dépenses obligatoires, les subventions ont un caractère facultatif et leur versement est toujours conditionné à certaines exigences (éligibilité à une subvention restreinte à certaines dépenses en lien avec son objet, production des pièces justificatives de dépenses, etc…) : la gestion administrative et financière des subventions revêt une importance toute particulière pour le PNRPL dans la mesure où il connaît des décalages importants et permanents de trésorerie à gérer.

Les ressources institutionnelles représentent en moyenne sur la période 95 % des recettes de fonctionnement du parc. Néanmoins, certaines recettes qui ont été versées au titre des opérations pour compte de tiers mais comptabilisées par erreur en recettes de fonctionnement, sont susceptibles de fausser le pourcentage précité.

La répartition entre les différents partenaires financeurs est disparate. La région reste le premier financeur du parc avec une hausse de 22 % des participations. Les autres partenaires[72], bien qu'enregistrant une baisse de 84 % entre 2013 et 2020, ont participé à hauteur de 3 100 000 € aux actions du PNRPL.

Graphique n° 3 : Évolution des ressources institutionnelles



Source : comptes de gestion – tableau CRC

37,30 % de ces montants correspondent aux cotisations statutaires, le solde des ressources institutionnelles correspondant aux subventions versées au titre du financement des actions menées par le PNRPL.

La chambre régionale des comptes observe que les versements de l'Union européenne, dans le cadre du programme « Life + », ont donné lieu à deux versements significatifs ; l'avance du financement du programme en 2014 et, en 2017, un acompte.

[72] ADEME, agence de l'eau Adour-Garonne, agence de l'eau Loire-Bretagne.

Les fortes évolutions de rattachement de produits pour les autres financeurs amènent à des écritures non équilibrées en fin de période (cf. supra).

6.1.3 Les charges de gestion

6.1.3.1 Les charges à caractère général

L'augmentation des charges de gestion est liée principalement à la comptabilisation sur le budget annexe des charges à caractère général suivantes : « entretien et réparation » (+ 240 000 € entre 2015 et 2019), « autres services extérieurs » (+ 66 000 €) et enfin les « honoraires, études et recherches » (+ 53 000 € entre 2015 et 2019).

Tableau n° 18 : Évolution des charges à caractère général (BP + BA)

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	variation 2013 2020
total des charges à caractère général	618	494	871	952	1 445	792	1 182	624	0,97 %
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	32	72	54	38	40	47	44	53	62,46 %
Dont locations et charges de copropriétés	19	10	8	15	14	17	12	11	-39,20 %
Dont entretien et réparations	37	52	44	220	575	159	411	47	25,86 %
Dont assurances et frais bancaires	20	22	23	25	27	26	29	27	39,84 %
Dont autres services extérieurs	13	22	25	54	97	46	109	59	346,02 %
Dont remboursements de frais (du BA au BP)		2	24	0	118	29	32	2	N.C
Dont honoraires, études et recherches	174	35	235	308	258	117	142	113	-34,81 %
Dont publicité, publications et relations publiques	234	166	327	201	212	241	299	236	0,76 %
Dont déplacements et missions	52	53	73	57	59	64	73	31	-40,65 %
Dont frais postaux et télécommunications	35	58	58	33	43	45	29	44	25,78 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	2	1	1	1	1	1	1	1	-46,74 %

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

6.1.3.2 Les autres charges de gestion

Tableau n° 19 : Évolution des autres charges de gestion

en K€	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*évolution 2013/ 2020*
Autres charges de gestion	***48***	***44***	***60***	***58***	***61***	***62***	***63***	***54***	***12,54 %***
Dont contribution aux organismes de regroupement	*18*	*12*	*10*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*N.C*
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*29*	*31*	*49*	*55*	*59*	*59*	*60*	*54*	*87,69 %*
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	*1*	*1*	*1*	*3*	*2*	*3*	*3*	*0*	*N.C*

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Les autres charges de gestion, comprenant notamment les indemnités aux élus, ont augmenté de 12,54 % entre 2013 et 2020. Si, depuis 2016, le PNRPL ne verse plus de contribution aux organismes de regroupement[73], les indemnités et cotisations des élus ont augmenté de 87,68 % sur la période. Les éléments relatifs à ces dépenses, en partie irrégulières, ont été développés lors de l'analyse de la gouvernance et de l'institution.

6.2 L'évolution des ratios de fonctionnement

Compte tenu du manque de fiabilité des comptes du parc, l'évolution des différents ratios est à analyser avec précaution.

Tableau n° 20 : Évolution EBE consolidée, CAF consolidée et résultats consolidés

en K€/en %	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*évolution 2013/2020*
Excédent brut de fonctionnement	***98***	***1 042***	***-383***	***236***	***216***	***95***	***-469***	***-215***	*-319,6 %*
+/- Résultat financier	*-2*	*-2*	*-1*	*-1*	*-2*	*-2*	*-2*	*-4*	*122,1 %*
+/- Autres produits et charges excep. réels	*-7*	*-15*	*9*	*-43*	*0*	*-61*	*-37*	*127*	*-1873,8 %*
= CAF brute	***89***	***1 025***	***-376***	***193***	***201***	***32***	***-508***	***-92***	*-203,3 %*
- Dotations nettes aux amortissements	*66*	*68*	*72*	*57*	*305*	*50*	*88*	*84*	*26,4 %*
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	*0*	*0*	*31*	*10*	*257*	*4*	*20*	*19*	*NC*
= Résultat section de fonctionnement	**22**	**957**	**-417**	**146**	**153**	**-15**	**-576**	**-157**	-803,0 %
dont résultat BP	***22***	***-16***	***91***	***-192***	***99***	***41***	***-166***	***-170***	*-857,0 %*
dont résultat BA		***973***	***-508***	***337***	***53***	***-56***	***-410***	***13***	*NC*

Source : données ANAFI issues des comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC

Nota : chiffres du seul budget principal ; le budget annexe n'a été créé qu'à compter de l'exercice 2014.

[73] Fédération des parcs naturels régionaux.

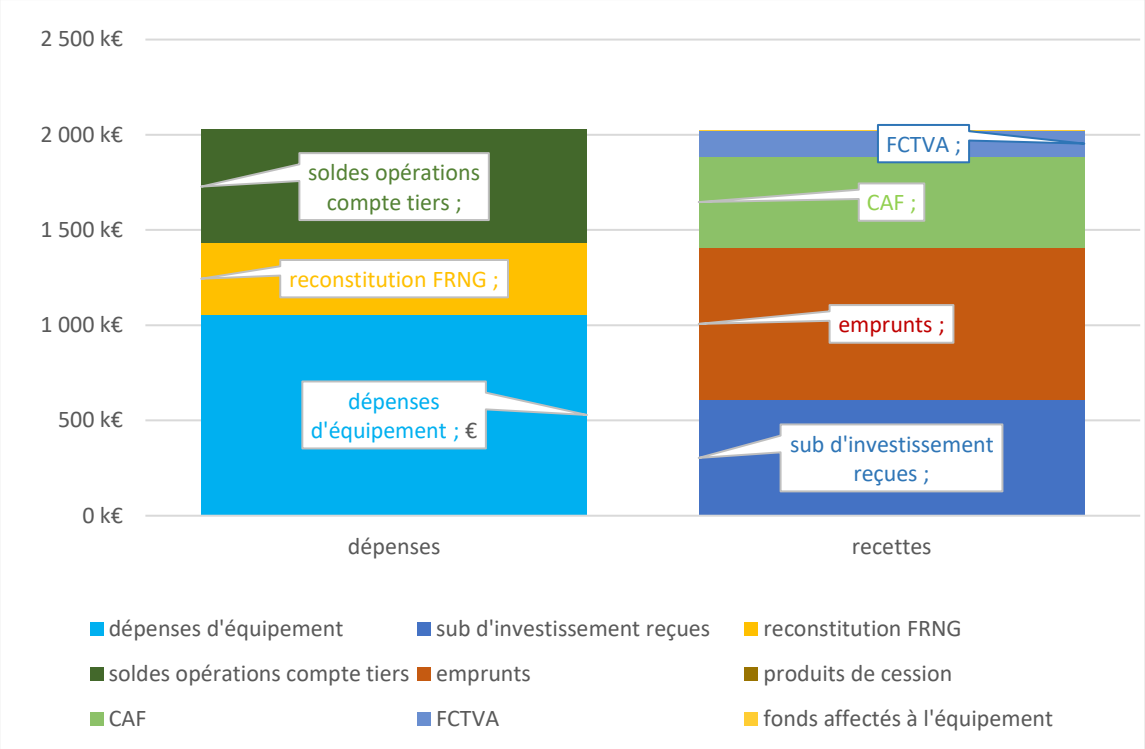
Au vu des différentes recommandations formulées[74] et de la dégradation significative des données budgétaires et financières, la chambre régionale des comptes invite le parc à réunir ses principaux financeurs afin de définir avec eux les meilleures orientations à prendre afin de redresser les comptes de l'établissement, soit par une réduction drastique des dépenses, soit par une augmentation substantielle des recettes, soit les deux.

Comme la chambre régionale des comptes l'a indiqué dans l'analyse de la situation de trésorerie, à plus long terme, le parc devra s'attacher à réduire au maximum et durablement les décalages entre le financement et la mise en œuvre de ses actions[75], qui fragilisent ses équilibres budgétaires et mettent sa trésorerie sous tension[76].

6.3 Les dépenses et les recettes d'investissement

Sous réserve de l'absence déjà mentionnée d'une comptabilisation de l'intégralité des opérations pour compte de tiers au bilan, les dépenses et recettes d'investissement du parc cumulées sur la période 2013 à 2020 sont les suivantes :

Graphique n° 4 : Répartition des dépenses et des recettes d'investissement des budgets agrégés 2013-2020



Source : comptes de gestion – graphique CRC

[74] Cf. 3.5 ; 3.6 et 7.3.3.

[75] Si le parc encaisse des recettes bien avant qu'il ne réalise les dépenses correspondantes à une action donnée, ces fonds peuvent servir à d'autres actions : le moment venu, lorsque le parc est en capacité opérationnelle de dépenser, il ne dispose plus nécessairement des recettes en trésorerie pour couvrir ses dépenses.

[76] Cf. supra sur la gestion administrative et financières des subventions.

La chambre régionale des comptes observe que le parc a recours à l'emprunt pour un montant limité de dépenses d'investissement en propre. En outre, le solde d'opérations pour compte de tiers représentant 29 % des emplois, s'il n'était pas régularisé très rapidement pourrait amener le parc à une situation financière critique.

6.3.1 Le financement des dépenses d'investissement

Hors emprunt, les subventions d'investissement sont la première source de financement. Celles inscrites au bilan au 31 décembre 2020 correspondent aux financements de la région pour 58 %, des départements pour un peu plus de 20 %, et de l'Union européenne pour près de 16 %. Le paiement de ces subventions intervient avec un décalage important après l'achèvement des travaux, et surtout une fois que les services instructeurs des différents partenaires financiers ont reçu et instruit les demandes de subventions. Ainsi en 2014 aucune subvention n'a été enregistrée, celle de 2015 a été annulée en 2016 et en 2019 seuls 15 K€ de subventions ont été comptabilisés. C'est en 2020 que près de 28 % de celles-ci ont été titrées.

Sur la période le PNRPL présente un autofinancement à hauteur de 24 % des dépenses d'investissement réalisées. Néanmoins, la construction de cet autofinancement repose principalement sur l'enregistrement comptable de l'avance de l'Union européenne au budget annexe Life + en 2014 de 900 K€. Depuis 2019, la CAF nette est négative et ne permet pas de financer un quelconque projet d'investissement en propre.

Enfin, deux emprunts ont été contractés : un premier emprunt de 150 K€ en 2017, comptabilisé au budget principal et un second, consistant en un prêt relais d'un montant maximum de 750 K€ dont 650 K€ ont été appelés en 2020, enregistrés sur le budget annexe.

Compte tenu de la dégradation de la capacité d'autofinancement brute, si le parc ne redresse pas rapidement ses comptes, le recours à l'endettement pour financer de nouveaux investissements pourrait s'avérer rapidement insoutenable financièrement et mettre en péril durablement les équilibres budgétaires.

6.3.2 Les dépenses d'équipement

6.3.2.1 L'évolution générale

Au total sur les six exercices de 2013 à 2020, les dépenses d'équipement consolidées de l'établissement public atteignent 1 057 525 €, soit environ 132 000 € en moyenne par an.

Ces montants sont importants pour un établissement doté d'un patrimoine propre par nature plutôt limité, en particulier pour le budget annexe « Life + ». Les dépenses d'équipement pour ce seul budget représentant presque 28 % des dépenses d'investissement et correspondent principalement à l'installation de la ferme aquacole[77] en 2016 destinée à l'élevage des moules perlières, et à l'achat d'un véhicule en 2017 (restes à réaliser). Les opérations en propre du budget principal concernent la réfection du clos et du couvert de l'ensemble immobilier du Mas-Nadaud et des travaux de mise en réseau des sites réalisés en 2017.

[77] Il s'agit d'unités mobiles établies sur un site mis à disposition.

Tableau n° 21 : Évolution des dépenses d'équipement par budget

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	total
Dépenses d'équipement	**62 744**	**37 766**	**62 527**	**337 798**	**499 289**	**30 878**	**23 263**	**3 259**	***1 057 525***
dont BA			*18 365*	*247 553*	*24 012*	*0*	*3 766*	*0*	*293 696*
dont BP	*62 744*	*37 766*	*44 162*	*90 245*	*475 278*	*30 878*	*19 497*	*3 259*	*763 829*

Source : comptes de gestion – tableau CRC

6.3.2.2 La ferme aquacole

La ferme aquacole, liée au programme « Life + » Margaritifera margaritifera, est située sur un bien mis à disposition par la commune de Firbeix au terme du contrat de prêt à usage conclu pour une durée de 10 ans[78] et arrivant à expiration au 31 décembre 2026.

Ce contrat prévoit à l'article 4 qu'« *à l'issue de la période d'occupation, à l'exclusion des 3 modules techniques mobiles dédiés à l'élevage et au laboratoire de l'unité d'élevage propriété du Parc, le Parc laissera les lieux en l'état sans rétablissement des lieux dans leur état primitif à ses frais. Il est ainsi précisé que les différents réseaux (électricité, téléphone, eau) logés dans les tranchées resteront en l'état une fois les unités mobiles et les différents éléments de process évacués du site. Le présent acte n'est pas constitutif de droits réels du Parc sur le bien occupé hors les unités mobiles* ».

Le programme de la réintroduction de la moule perlière a pris fin au 31 décembre 2020, sans qu'à ce stade il ne soit possible de savoir qu'elle sera l'utilisation des trois bâtiments modulaires achetés et équipés aux frais du parc. Celui-ci n'a pas dénoncé le contrat d'occupation du site de Firbeix. Il a indiqué explorer activement toutes les pistes de réutilisation ou de recyclage des équipements en place. En raison de sa situation financière très tendue, la chambre régionale des comptes invite le PNRPL à définir le sort de ces installations y compris par cession (au meilleur prix possible) afin de couvrir notamment les frais de remise en état du site mis à disposition par la commune de Firbeix.

6.3.3 Le projet de maison des savoir-faire et de l'innovation territoriale

6.3.3.1 L'historique du projet

Historiquement situé sur deux départements, le parc avait mandaté en 2002 un cabinet conseil pour chiffrer le coût de la construction d'un siège administratif dans un département ainsi que celui d'une maison du visiteur, davantage orientée sur l'accueil du public, dans l'autre[79].

Finalisé en 2004, le chiffrage portait sur l'installation de la maison du visiteur au Mas-Nadaud à Pageas en Haute-Vienne et celle du centre administratif à La Coquille en Dordogne. L'étude retenait quatre scénarios dont les coûts s'échelonnaient, pour l'aménagement des deux sites, de 5,9 M€ à 6,7 M€ dont 5,1 M€ pour l'aménagement du seul site du Mas-Nadaud. Le

[78] Article 1 de la convention.

[79] Ces informations sont issues du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes publié en 2005.

comité syndical a entériné cette proposition et a acquis la propriété du Mas-Nadaud en 2004 pour 586 K€.

Si la construction du siège administratif a abouti, la maison du visiteur n'a jamais vu le jour, faute vraisemblablement d'une capacité financière du parc à porter l'investissement initial.

En complément de l'acquisition précité du Mas-Nadaud en 2004, le parc a dû investir environ 85 K€[80], à titre conservatoire, afin de sauvegarder et sécuriser l'ensemble immobilier datant du haut Moyen-Âge, constitué d'une maison forte et de ses dépendances.

6.3.3.2 La nouvelle orientation donnée au projet initial

Depuis trois ans, par délibérations successives[81], le syndicat a remis à l'ordre du jour le projet avec une orientation et un libellé différents.

En effet, le site deviendrait « la maison des savoir-faire et de l'innovation territoriale » du PNRPL, c'est-à-dire un site « *multidisciplinaire de valorisation du territoire*[82]. » .

La délibération du comité syndical du 4 juillet 2017 autorisait ainsi le président du syndicat à engager les études de faisabilité à hauteur de 55 K€. Celles-ci devaient déterminer « *[-] la faisabilité des différentes parties et de l'ensemble du projet* », réaliser et chiffrer un avant–projet sommaire (APS) de l'investissement et évaluer « *[-] le fonctionnement consécutif à la réalisation du projet* ». Par délibération du 16 novembre 2017, le plan de financement prévisionnel de ces études est porté à 66 K€[83]. Par une autre délibération du même jour[84], le parc a autorisé son président à signer un partenariat avec la chambre d'agriculture de la Haute-Vienne dans le but de co-animer un comité de pilotage dont les travaux devaient alimenter le volet agricole du projet.

Le bureau autorise également, le 26 avril 2018, le président à nouer un partenariat avec la société « services, conseil, expertises et territoires » (SCET), filiale de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC), laquelle serait susceptible « *d'accompagner le Parc à consolider l'éco-système de ce projet : conseil en méthodologie pour aider à identifier le porteur, les financeurs et les partenaires, pour co-construire un projet bien partagé, pour stabiliser les cahiers de charges afin d'envisager les études de faisabilité…[-]* » : cette décision du bureau ne précise cependant pas les conditions financières de cet accompagnement.

Enfin, une nouvelle décision du bureau du 24 avril 2020 valide le plan de financement d'une étude complémentaire intitulée « *étude des montages et volet investisseur* » dont le coût est évalué à 21 540 €[85]. À ce stade, trois études ont été remises au parc :

- l'étude technique détaillée, réalisée par l'agence technique départementale de la Haute-Vienne (ATEC87) d'août 2019 ;
- l'étude relative à « l'appui à la structuration du projet de tiers-lieu de Mas-Nadaud », réalisée par le cabinet Nouvelles Marges de septembre 2019 ;

[80] Source : cumuls des montants figurant à l'actif du bilan du parc fin 2019.
[81] Délibérations n° 62.2017 du 4 juillet 2017, n° 80 et 81.2017 du 16 novembre 2017, et délibération du 24 avril 2020.
[82] Extrait du rapport SCET du 13 octobre 2020.
[83] Il s'agit de la délibération n° 80.217 du 16 novembre 2017.
[84] Il s'agit de la délibération n° 81.2017.
[85] La décision du bureau ne précise pas si le coût mentionné l'est HT ou TTC.

- l'étude de « faisabilité organisationnelle et financière du projet Mas-Nadaud », produite par la SCET dans sa version finale du 13 octobre 2020.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la SCET précise qu'elle n'était missionnée que pour identifier « *le modèle financier et juridique envisageable [-] de l'opération* » sur la base des études déjà réalisées et non de mener à bien « *une étude globale, technique et structurelle du projet* ».

Le projet serait structuré autour de cinq pôles : un pôle culturel, un pôle services, un pôle espace partagé de travail ou « coworking », un pôle de transformation agricole ainsi qu'un pôle dédié au travail du châtaignier.

Concrètement, outre les espaces communs du site (parkings, aménagements paysagers, chaufferie), il s'agirait de réhabiliter et d'aménager trois bâtiments existants et en construire un nouveau dont les usages et les surfaces seraient les suivants :

- bâtiment A (anciennes écuries) : implantation d'un espace d'exposition (showroom) de 200 m² et d'un espace partagé de travail (coworking) de 200 m² ;
- bâtiment B (ancien corps de logis R+1) : au rez-de-chaussée, implantation d'une boutique de 100 m² et d'un espace de restauration de 350 m² et au 1er étage installation d'un centre d'interprétation patrimonial de 320 m² et d'hébergements pour les utilisateurs des ateliers partagés, les artistes résidents de 130 m² ;
- bâtiment C (ancienne grange) : espace d'exposition et de stockage de 50 m² ;
- bâtiment D (à construire) : atelier partagé de travail du bois de châtaignier de 650 m² et un atelier de transformation de produits agricoles de 250 m².

La surface totale du tiers-lieu serait de 2 250 m² hors espaces communs.

6.3.3.3 La complétude du chiffrage des investissements

La dernière estimation des travaux précités est de 4,4 M€ HT soit 5,3 M€ TTC.

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que les coûts de l'accès au site et de l'extension des réseaux collectifs pour desservir les installations prévues ne sont chiffrés dans aucune étude disponible à ce stade. En effet, l'étude de l'ATEC 87 rappelle qu'il est nécessaire de réaliser « *une voie d'accès aux normes* » permettant aux voitures, camions et bus d'accéder au site en toute sécurité (élargissement de la route communale n° 9 existante ? création d'un rond-point ? etc…) et de prévoir des extensions de réseaux pour raccorder le site (eau, électricité et installation de la fibre pour l'accès à internet ainsi qu'au téléphone).

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL explique pourquoi le coût des travaux routiers pour améliorer et sécuriser l'accès au site n'a pas été estimé par l'ATEC mais ne conteste pas l'absence de chiffrage. Par ailleurs, le PNRPL ne dit rien quant aux coûts de raccordement du site aux réseaux (eau, électricité et fibre).

Par ailleurs, la création d'ateliers de fabrication, avec des machines, nécessite d'amener des puissances électriques plus importantes que celle disponible actuellement ; ce qui pose la question du montant des coûts d'installation éventuels de compteurs/sous-compteurs, d'un transformateur par exemple ainsi que de leur financement. Dans sa réponse précitée, le PNRPL affirme, sans pièce justificative à l'appui, que la mise à niveau de la puissance électrique sera à la charge de l'opérateur et distributeur d'électricité.

Enfin, l'étude précitée mentionne la création d'une station d'assainissement par phytoépuration pour un investissement initial de 20 000 € HT. Toutefois, les activités et les utilisateurs du site déterminant directement le dimensionnement et le coût d'investissement d'un dispositif d'assainissement n'étant pas encore connus avec précision à ce stade, ce premier chiffrage devra nécessairement être affiné et conforté.

L'accès au site ainsi que sa desserte par les réseaux, la mise en place d'un dispositif d'assainissement propre ou le raccordement à un réseau collectif devront nécessairement, avant tout engagement de l'opération, faire l'objet d'une estimation préalable étayée : ces travaux risquent vraisemblablement de se chiffrer à plusieurs centaines de milliers d'euros qui s'ajouteraient à l'estimation des travaux de réhabilitation et de construction des bâtiments.

L'achat du contenu et le coût de la scénographie du centre d'interprétation patrimonial ne sont pas davantage chiffrés. La chambre régionale des comptes observe que dans le cadre de la labellisation « Pays d'Art et d'Histoire » le dossier de demande n'est à ce jour pas finalisé alors que[86] le parc s'est engagé formellement dans la démarche de labellisation il y a presque cinq ans, en juillet 2016. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL précise que le dépôt de la candidature au « Pays d'art et d'histoire » est prévu au cours du dernier trimestre 2021 et annonce que « *[…] la réalisation et le financement du centre d'interprétation patrimonial (CIAP) se feront dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet* » ; ce qui laisse à penser que des subventions pourraient être obtenues dans ce cadre pour en financer l'investissement, sans cependant que le parc dispose à ce stade d'un engagement formalisé en ce sens.

Tout en prenant acte des réponses du parc au rapport d'observations provisoires, la chambre régionale des comptables constate que celles-ci ne lèvent pas les interrogations soulevées sur le chiffrage du projet.

6.3.3.4 Le plan de financement provisoire du projet

L'étude précitée de la SCET indique que leurs « *modalisations financières (les) ont rapidement conduit à l'absence de viabilité économique, compte-tenu de l'impossibilité de couvrir la dépense d'investissement par les recettes d'exploitation* » et celle-ci conclut à la nécessité d'« *un financement du projet à 100 % public* ». Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL rappelle que l'étude de la SCET ne concluait pas à la non-viabilité du projet, mais à sa viabilité avec un investissement financé à 100 % par les collectivités publiques.

Le plan de financement des investissements dont le chiffrage n'est actuellement que partiel, présenté à l'appui d'une demande de subvention d'investissement de 1 M€ dans le cadre du plan national de relance faite auprès de l'État, est en conséquence à revoir.

Avec la réserve précitée, à titre exploratoire, celui-ci prévoit le financement de 4,3 M€ HT comme suit :

- Union européenne : aide de 1,2 M€ au titre du programme Feder Limousin ;
- État : 1 M€ au titre du plan de relance post-Covid[87] mais également du contrat de transition écologique CASTECO signé en février 2020 ;

[86] Le label est délivré par le ministère de la Culture pour 10 ans. Le compte rendu du comité de pilotage du 20 janvier 2021 indique que le troisième volet du dossier de candidature devait être finalisé en juin 2021.

[87] Dossier déposé auprès de la Préfecture de la Haute-Vienne par courrier du 28 août 2020.

- autres financeurs (région, départements, communauté de communes, etc...) : 2,1 M€ au titre de leurs compétences respectives et de multiples dispositifs d'aides.

Plusieurs constats peuvent être faits à ce stade.

Avant même le chiffrage plus précis du coût de l'ensemble des travaux par un maître d'œuvre et la prise en compte des habituels surcoûts liés à la réhabilitation lourde de bâtiments anciens, les financements prévus ne couvrent pas toutes les dépenses d'investissement.

La synthèse des entretiens de la SCET jointe en annexe du rapport précité indique que seules trois collectivités publiques étaient disposées à cofinancer le projet fin 2020 : subvention d'investissement (murs et machines) pour la région Nouvelle-Aquitaine et accompagnement du programme FEDER, cofinancement de l'investissement par le département de la Dordogne sous condition d'engagement contractuel des utilisateurs et du prérequis d'un équilibre d'exploitation sur le long terme de l'équipement et portage des investissements périphériques (participation signalétique et voirie par exemple) par la communauté de communes Pays de Nexon-Monts de Châlus.

Toutefois, depuis lors, le montage du plan de financement des investissements initiaux a évolué de façon positive. La région Nouvelle-Aquitaine a confirmé son engagement aux côtés du PNRPL. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, elle a indiqué que 800 000 € avaient été fléchés à l'accord régional de relance 2021-2022 pour ce projet et que des « *[…] crédits supplémentaires pourraient être accordés sur des lignes sectorielles "développement économique" (équipement de l'atelier bois), "culture-patrimoine" et "AMI tiers lieux"* ».

Le PNRPL confirme dans sa réponse au rapport précité l'engagement de la région Nouvelle-Aquitaine et indique également que « *[…] l'apport de fonds Feder "React' sollicité à hauteur de 4 millions pourraient modifier les apports de chacun des partenaires tel que prévus dans le plan de financement initial* ».

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que la région Nouvelle-Aquitaine rappelle dans sa réponse que le « […] *le plan de financement de l'investissement initial* » reste à conforter. De même, si dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le département de la Haute-Vienne annonce que son soutien financier au projet « *[…] pourrait être envisagé* », ce dernier le conditionne « *à la réception d'éléments complémentaires, tels que le montage opérationnel et juridique d'une part, et la garantie d'un équilibre financier de l'opération et de la création d'emplois sur le département de la Haute-Vienne, d'autre part* ». Par ailleurs, seuls trois membres du syndicat mixte du parc se disent prêts à subventionner l'investissement de départ : aucune des six autres communautés de communes ou des six « villes-portes » ne semble à ce stade s'associer au projet du parc.

Malgré les progrès réalisés, le bouclage du financement de l'investissement initial est donc loin d'être acquis à ce stade.

Sur les deux derniers exercices, aucune capacité d'autofinancement n'a pu être dégagée par le PNRPL. En conséquence, le plan de financement n'est pas soutenable si le parc devait in fine financer sur ses fonds propres et/ou par l'emprunt l'investissement initial.

Enfin, malgré la possibilité généralement ouverte de versements d'avances sur subvention, le parc devrait préfinancer plus de 5 M€ de travaux alors que fin 2020 la trésorerie du budget principal du parc aurait été nulle sans l'apport de celle du budget annexe « Life + » dont le programme s'achève.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL rappelle que l'opération est complexe et a mis tant d'années à se concrétiser parce que les conditions sine qua non de réussite du projet n'étaient pas réunies *: « […] le recours à un plan de financement n'engageant pas les fonds propres du PNRPL et le recours à une maîtrise d'ouvrage déléguée afin de lisser et planifier les besoins en trésorerie au cours de l'avancée des travaux* ».

La chambre régionale des comptes observe néanmoins que les services (versement des acomptes de travaux aux entreprises, recouvrements des subventions auprès des financeurs et financements des décalages entre entrées et sorties de trésorerie) d'une maîtrise d'ouvrage déléguée auront un coût, non évalué à ce jour, que le PNRPL devra être en capacité de prendre en charge à terme financièrement : cette externalisation ne règle donc que partiellement et provisoirement le problème soulevé.

En cas de non-versement ou d'un versement inférieur d'une subvention par rapport au prévisionnel escompté, c'est bien le parc qui devra in fine supporter le déficit de financement qui en résulterait pour la maîtrise d'ouvrage déléguée.

6.3.3.5 La solidité du modèle économique du projet

À ce stade, l'équilibre d'exploitation prévisionnel de la maison des savoir-faire et de l'innovation reste fragile.

En effet, avec un taux d'occupation prévisionnel de 80 % après six années, les modalisations de la SCET estiment les recettes d'exploitation annuelles stricto-sensu à 54 K€ (encaissements de loyers en contrepartie de la location d'espaces vides ou aménagés) contre 118 K€ de charges communes d'exploitation à la charge du gestionnaire du site ; 76 K€ de ces charges sont néanmoins facturables aux locataires.

La chambre régionale des comptes observe qu'aucune étude n'a estimé la fréquentation future du site par le public, laquelle conditionne pourtant les recettes prévisionnelles de certaines activités (la restauration n'est pas viable économiquement avec 350 m² dédiés aux seuls professionnels présents en permanence et plus vraisemblablement par intermittence sur le site ; or sans baux commerciaux, pas de revenus de loyers) ainsi que l'équilibre d'exploitation d'ensemble du site.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, sans chiffrer ni avoir produit l'étude en question au cours de l'instruction ou à l'appui de sa réponse précitée, le PNRPL indique qu'une telle étude aurait été réalisée. Il rappelle également que la proximité du site avec une grande voie de circulation lui offre un potentiel important de visiteurs. La chambre régionale des comptes constate que la réponse du parc n'est ni documentée, ni chiffrée : en conséquence, le potentiel « visiteurs » du site reste à évaluer.

Les études précitées ne font pas davantage de parangonnage avec des sites comparables. De plus, l'étude de la SCET ne repose au total que sur quinze entretiens. Déduction faite notamment des trois représentants du parc (le président du syndicat, le président du comité de pilotage du projet et de la chargée de mission du projet), seuls trois artisans travaillant le châtaignier et un agriculteur -locataires potentiels d'espaces sur le site- ont été entendus.

Aucun professionnel de la restauration, de l'hébergement, ou de porteur d'un tiers-lieu existant notamment à Limoges ou de gestionnaire de site comparable (hormis le DGA du PNR de la Brenne) dans le périmètre d'un PNR ou hors PNR n'a été entendu. La chambre d'agriculture de la Haute-Vienne avec laquelle le parc avait signé un partenariat en novembre 2017 afin de travailler en commun sur le volet agricole du projet ne semble pas davantage avoir été consultée.

Enfin, à l'exception d'un artisan prêt à gérer sous condition l'atelier partagé dédié au travail du châtaignier, les engagements des autres intervenants ne portent que sur des locations ponctuelles d'espaces ou de matériels.

Si par curiosité ou par souci d'anticiper d'éventuelles demandes d'aides financières, le projet a suscité l'intérêt de certains acteurs privés et publics, seul le parc montre une volonté ancienne et constante de concrétiser le projet.

Bien que le parc ait naturellement vocation à porter ce projet, le financement en l'état des investissements initiaux, leur préfinancement mais également la prise en charge d'éventuels déficits structurels d'exploitation non avérés dans l'étude précitée de la SCET seraient hors de portée du PNRPL sauf à durablement compromettre ses équilibres budgétaires et financiers.

Sous réserve des futures consolidations des conditions d'exploitation et en l'absence du bouclage d'un plan de financement de l'investissement initial, la chambre régionale des comptes s'interroge sur la faisabilité et la soutenabilité financière du projet.

6.4 Les indicateurs bilanciels

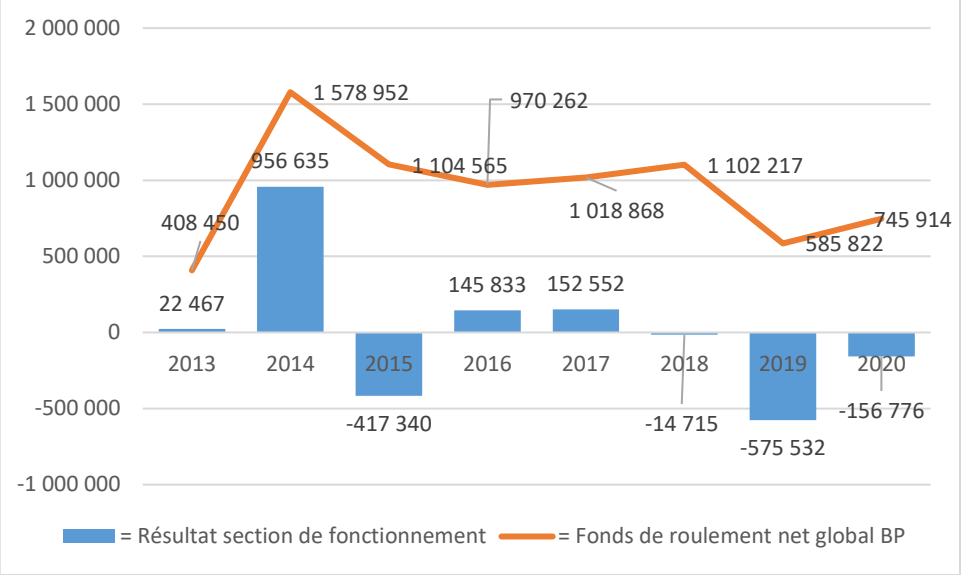
6.4.1 Le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement

Après avoir atteint son maximum en 2014[88], le fonds de roulement net global consolidé (FRNG) diminue de 516 395 € soit près de 47 % entre l'exercice 2018 et 2019 et passe ainsi de 1 102 217 € à 585 822 €. Son amélioration en 2020 est essentiellement liée à la comptabilisation d'un nouvel emprunt.

En outre, le besoin en fonds de roulement, comprenant le solde du compte de liaison avec le budget annexe se retrouve systématiquement pourvoyeur de fonds au budget principal, sauf en 2019, année où l'encours fournisseur est particulièrement élevé et le solde du compte de liaison le plus bas.

[88] Année de versement de l'avance de l'Europe dans le cadre de « Life + ».

Graphique n° 5 : Évolution du FRNG (BP et BA) et des résultats de fonctionnement agrégés



Source : comptes de gestion – arrondis et graphique CRC

Néanmoins, l'accumulation de trois résultats comptables déficitaires (en 2014, 2016 et 2019) avec une mobilisation concomitante de ses ressources stables et, surtout, la diminution drastique du FRNG consolidé sur une seule année, laisse augurer de très fortes tensions sur la trésorerie de l'établissement public, sauf « reconstitution » de son FRNG[89].

[89] Cf. infra.

6.4.2 La trésorerie du parc

Tableau n° 22 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	408 450	1 578 952	1 104 565	970 262	1 018 868	1 102 217	585 822	-489 830
- Besoin en fonds de roulement global	260 779	-927 487	-431 354	-667 499	-418 305	-454 491	176 680	-928 638
=Trésorerie nette	**147 671**	**2 506 439**	**1 535 919**	**1 637 762**	**1 437 173**	**1 556 708**	**409 142**	**438 808**
en nombre de jours de charges courantes	*31,8*	*587,4*	*230,6*	*258,4*	*178,5*	*258,2*	*51,9*	*81,7*
dont trésorerie active(=515 du BP)	147 671	1 339 365	868 814	905 988	654 540	743 138	69 171	380 574
dont trésorerie sans apport du BA	147 671	171 291	201 709	174 214	(128 093)	(70 433)	(320 800)	(27 660)*
*dont compte de rattachement**, trésorerie mise à disposition du BP*	0	1 167 074	667 105	731 774	782 633	813 571	389 971	408 234
*dont trésorerie passive****	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*50 000*	*350 000*

Source : comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC
** lignes de trésorerie non remboursées non prises en compte en 2019 et 2020.*
***compte de liaison 451*
****lignes de trésorerie non remboursées au 31 décembre de l'année*

La chambre régionale des comptes observe que depuis quatre années le PNRPL a disposé de la trésorerie du budget annexe « Life + ».

Tableau n° 23 : Évolution de la mobilisation et du remboursement des lignes de trésorerie

en K€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant contractuel mobilisable	300 000	400 000	400 000	260 000	260 000	350 000	350 000	350 000
Terme contractuel du remboursement	20/03/14	20/03/15	10/04/16	10/04/17	10/04/18	30/03/19	25/03/20	25/03/21
Montant mobilisé	100 000*	200 000	0	0	100 000	0	50 000	300 000
Montant non remboursé au 31/12/année n	0	0	0	0	0	0	50 000	350 000

Source : contrats de prêt et comptes de gestion –tableau CRC
*NOTA : * hors crédit de trésorerie de 150 000 € adossé à un emprunt « classique »*

Elle constate par ailleurs que le parc a fait le choix de rembourser jusqu'en 2018 les lignes de trésorerie avant le 31 décembre de l'année de leur mobilisation. Pour les montants mobilisés en 2019 et 2020, le remboursement s'est fait au premier trimestre de l'année qui suit, traduisant en fin de période contrôlée une tension accrue sur la trésorerie du parc.

Le budget annexe ayant un caractère administratif, ne disposant pas, à ce titre, d'une autonomie financière, sa trésorerie se confond ainsi avec celle du budget principal.

Ainsi, les versements de fonds européens dans le cadre du programme « Life + » ont abondé significativement mais temporairement la trésorerie de l'établissement public[90]. En mars 2022, le parc devra néanmoins rembourser in fine un capital de 650 K€ (montant mobilisé en janvier 2021) avant le 20 mars 2022 d'un crédit relais de 750 K€ contracté en mars 2020.

Le plan prévisionnel des encaissements et des décaissements, communiqué à la chambre régionale des comptes en fin d'instruction et établi en mars 2021, prévoyait un montant de recettes prévisionnelles de 550 K€ pour 140 K€ de dépenses à venir soit un surplus de trésorerie sur les dernières actions du programme de 410 K€ ; ce qui ne suffisait pas à rembourser les 650 K€ du crédit-relais en mars 2022.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL indique qu'au 31 août 2021, date de fin du programme « Life + », l'ensemble des dépenses prévisionnelles est acquitté et que « *[…] le Parc est en attente de 652 293,64 € de recettes couvrant ainsi les 650 K€ d'emprunt réalisé. Ces recettes devraient intervenir avant la fin du premier trimestre 2022* ».

[90] Cf. supra développements relatifs au programme « Life + ».

Financeur	N°dossier	Date solde envoyé	Montant accordé	Reste à percevoir
AEAG	Convention d'aide n°240 24 2020 - effacement digue de Paugnac	Demande de solde envoyée le 02/02/2021	149 815 €	104 870,50 €
	Convention d'aide n°240 2021 451 - Poste Coordinateur		14 351,00 €	14 351,00 €
	Convention d'aide n°240 2021 450 - Poste hydrobiologiste		9 720,00 €	9 720,00 €
	Convention d'aide n° - Poste Coordinateur prolongation 3 mois		12 371,21 €	12 371,21 €
	Convention d'aide n° - Poste hydrobiologiste prolongation 3 mois		7 405,27 €	7 405,27 €
	TOTAL AEAG			148 717,98 €
RA	Arrêté du 4 mai 2015 et arrêté abrogatif n°EL15001859BIS études 8 ouvrages	Demande de solde envoyée le 12/11/2020	9 750 €	0 € Perçu le 06/09/2021
	Arrêté du 17/11/2015 et arrêté abrogatif n°EL15008061BIS étude qualité eaux initiale	Demande de solde envoyée 19/05/2021	35 100 €	17 550 €
	Arrêté du 22/07/2015 et arrêté abrogatif n°EL15004355BIS études 12 ouvrages	Demande de solde envoyée le 12/11/2020	21 178,68 €	10 530,68 €
	TOTAL RAA			28 080.68 €
RNA	Convention n° 2016-2436220 suivi physico chimique bio	Demande de solde envoyée le 17/05/2021	15 299,91 €	5 730,41 €
	Arrêté du 11/04/2017 n°EL16008745 Chamont, firbeix, chantres, Manet	Demande de solde envoyée le 10/11/2020	142 544,36 €	65 044,36 €
	Arrêté n°EL16004773 étude Moe 4 ouvrages	Demande de solde envoyée le 10/11/2020	15 151,80 €	6 522,80 €
	TOTAL RNA			77 297,57 €
TOTAL financeur				258 971,23 €
EUROPE	Total dépense PNRPL + EPOC	50% Europe	Déjà perçu	Reste à percevoir
	5 470 808,42 €	2 735 404,21 €	2 442 081,80 €	393 322,41 €
TOTAL FINANCEUR + EUROPE				652 293,64 €

Toutefois, plus de 80 000 € de demandes de paiement de soldes ont été adressées à la région Nouvelle-Aquitaine en novembre 2020 soit presque une année sans que leurs règlements n'interviennent. Les informations transmises en réponse au rapport d'observations provisoires précité n'expliquent pas si l'absence de ces paiements est due à un problème de capacité de traitement des demandes de règlement ou à des difficultés liées à l'éligibilité des dépenses exposées par le parc au versement des soldes de subventions. Dans cette dernière hypothèse, il

persisterait un risque pour le PNRPL de voir diminuer les rentrées de trésorerie encore attendues dans le cadre du programme, générant un « découvert » subséquent de trésorerie au niveau du budget « Life + » que le budget principal devrait nécessairement prendre en charge à la clôture du budget annexe.

De plus, toutes les demandes de solde (48 847 €) n'ont pas encore été envoyées à l'agence de l'eau Adour-Garonne (AEAG). Le tableau récapitulatif ci-dessus, joint à la réponse précitée, n'enregistre donc toujours pas les flux de trésorerie définitifs constatés à la fin du programme « Life + » et celui-ci ne permet pas encore, à ce stade, d'avoir un bilan de fin de programme de ces flux.

Plus généralement, en cas de difficultés persistantes et graves de trésorerie, la chambre régionale des comptes invite la PNRPL à veiller tout particulièrement à éviter un risque de « cavalerie » en contractant de nouvelles lignes de trésorerie pour en rembourser d'anciennes ou à s'engager dans un nouveau programme européen d'ampleur en mobilisant les acomptes versés dans le cadre de ce nouveau programme pour couvrir les besoins de financement du programme « Life + ».

Eu égard aux difficultés structurelles du parc, un suivi prévisionnel de trésorerie rigoureux, détaillé et périodique s'impose. Le parc réalise d'ores-et-déjà un suivi opérationnel de ses actions ainsi que de leurs financements mais cela ne suffit pas : il y a lieu également de suivre en continu les encaissements et les décaissements liés à chacune de ses actions afin de comparer périodiquement (sur une durée qui reste à déterminer) le réalisé par rapport à un plan prévisionnel de trésorerie glissant sur 12 mois. Tout écart avec le prévisionnel devrait être justifié et des mesures correctives devraient, si nécessaire, être prises pour anticiper un besoin non couvert à une échéance donnée.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine partage l'analyse de la chambre régionale des comptes quant aux difficultés structurelles de « *[…] pilotage administratif et financier* » que rencontrent le PNRPL et se dit prête à « *accompagner les équipes du PNR dans un renforcement de son pilotage administratif et financier, ce qui pourrait se matérialiser par des choix à opérer en termes de postes. Les services de la région ont d'ores et déjà engagé l'équipe de direction à privilégier un renfort des fonctions support au détriment des chargés de projets* ».

En réponse à la recommandation de la chambre régionale des comptes, le PNRPL a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires qu'il allait mettre en place « *[…] des tableaux croisés afin de permettre un meilleur suivi des recettes […]* » qui devrait permettre « *[…] d'établir un plan prévisionnel de trésorerie plus précis bien que les versements des soldes des subventions notamment européennes restent difficiles à prévoir* ».

Recommandation n° 6 : mettre en place un plan prévisionnel de trésorerie articulé avec un suivi exhaustif des demandes et des ressources et contributions.

7 LES RESSOURCES HUMAINES

La chambre régionale des comptes a procédé à un contrôle ciblé de la gestion des ressources humaines du parc. Les points contrôlés révèlent néanmoins de réelles marges de progrès.

Ainsi, l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoyait que l'autorité territoriale présente au comité technique au moins tous les deux ans un rapport sur l'état de la collectivité auprès de laquelle il a été créé. Ce rapport précise les moyens budgétaires et en personnel dont dispose la collectivité, en incluant le bilan des recrutements, des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel ainsi que des conditions dans lesquelles la collectivité respecte ses obligations en matière de droit syndical[91].

Or, aucun rapport social unique n'a pu être fourni sur la période examinée. À ce stade, la chambre régionale des comptes constate que le PNRPL ne dispose d'aucune visibilité sur la gestion des ressources humaines du syndicat et ne dispose d'aucun indicateur de suivi.

La chambre régionale des comptes recommande d'établir un rapport social unique, conforme à l'article 9 bis A de la loi n° 83-634 et du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique, fixant la liste des indicateurs et invite à le présenter devant l'assemblée délibérante après avis du comité technique. Dans sa réponse, le PNRPL indique qu'*« une réorganisation dans la gestion des ressources humaines opérée le 1er septembre 2021 va désormais permettre de réaliser un bilan social annuel ».*

Recommandation n° 7 : établir un rapport social unique conforme à l'article 9 bis A de la loi n° 83-634 et du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique, fixant la liste des indicateurs et le présenter à l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

7.1 Les effectifs

Les effectifs du syndicat mixte évoluent peu sous la période, bien qu'il soit notable que les personnels de la filière administrative soient de moins en moins nombreux, comparativement à la filière technique, ce qui peut s'expliquer par les recrutements de personnels contractuels en fonction du nombre de projets en portefeuille que doit mettre en œuvre le PNRPL.

[91] L'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dispose qu'au 1er janvier 2021, le rapport sur l'état de la collectivité (REC) deviendra le rapport social unique (RSU). Il devra être élaboré tous les ans et présenté devant l'assemblée délibérante de la collectivité, après avis du comité social territorial. À partir des données collectées dans le cadre du RSU, les collectivités devront élaborer des lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

Tableau n° 24 : Évolution des effectifs de 2014 à 2019 par filière

En ETPT	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	T	NT	T	NT	T	NT	T	NT	T	NT	T	NT
agent administratif	2		2		2		2		2		2	
adjoint principal 2de classe	1		1		1		1		1		1	
attaché	0		0	8	0	8	0	8	0	8	0	5
attaché principal	1	8	1									
attaché hors classe	0				1		1		1		1	
directeur territorial	1		1		1							
rédacteur principal 1ère classe	2		2		2		2		2		2	
Sous total filière administrative	**7**	**8**	**7**	**8**	**7**	**8**	**6**	**8**	**6**	**8**	**6**	**5**
adjoint technique 2de classe	1		1		1		1	1	1	1	1	1
ingénieur		10		10	0	10	0	11	0	11	0	14
ingénieur principal	2		2		2		2		2		1	
ingénieur territorial					0		0		0		1	
technicien principal 2de classe	1		1		1		1		0		1	
Sous total filière technique	**4**	**10**	**4**	**10**	**4**	**10**	**4**	**12**	**3**	**12**	**4**	**15**
total titulaires / non titulaire	**11**	**18**	**11**	**18**	**11**	**18**	**10**	**20**	**9**	**20**	**10**	**20**
total général	**29**		**29**		**29**		**30**		**29**		**30**	

Source : annexe IV état C1.1 des comptes administratifs –tableau CRC
**T = titulaires*
***NT = non titulaires*

7.2 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire se définit comme un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération. Il est constitué par l'ensemble des sommes perçues par un agent, en contrepartie ou à l'occasion du service qu'il exécute dans le cadre des fonctions définies par le statut particulier dont il relève. Les avantages consentis au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif, qui découle de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Les primes et indemnités sont attribuées sur la base d'une décision de l'organe délibérant et se distinguent des éléments obligatoires de rémunération[92].

Six délibérations instituent le régime indemnitaire des personnels du PNRPL :

- n° 89.1999 du 25 juin 1999 instituant un régime indemnitaire au profit des filières administrative et technique du PNRPL ;
- n° 99.2000 du 14 décembre 2000 relative à l'extension du régime indemnitaire ;
- n° 28.2002 du 26 mars 2002 portant modification du régime indemnitaire ;
- n° 55.2013 du 12 décembre 2013 portant sur les mesures à appliquer sur le régime indemnitaire en cas de congés maladie ;

[92] Traitement indiciaire nouvelle bonification indiciaire le cas échéant ; supplément familial de traitement ; indemnité de résidence.

- n° 63.2015 du 17 juin 2015 relative au versement de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ;
- n° 78.2017 du 16 novembre 2017 instituant la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Cette dernière délibération prévoit que le RIFSEEP est « *applicable aux fonctionnaires stagiaires et titulaires ainsi qu'aux agents contractuels de droit public des cadres d'emplois listés*[93] ». Or, si en 2017 la filière technique ne disposait pas de l'intégralité des arrêtés permettant son application, depuis 2019, ce régime indemnitaire pouvait s'appliquer à l'ensemble du personnel du parc, tous les arrêtés des cadres d'emplois de la filière technique représentés au sein du parc étant parus (ingénieur en chef[94], ingénieurs[95], techniciens[96] et adjoints techniques[97]).

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL a précisé que le RIFSEEP était appliqué depuis le 1er janvier 2021 à la filière technique.

Aucun avantage en nature n'est accordé aux personnels du PNRPL.

7.3 Le temps de travail

7.3.1 La réduction du temps de travail

En application des dispositions réglementaires relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale[98], la durée du temps de travail est fixée à 35 heures, son décompte étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures. Le Conseil d'État a rappelé que cette durée constitue une norme plancher et plafond[99].

Le conseil syndical a adopté un protocole d'aménagement et de réduction du temps travail en juillet 2001, modifié par la mise en place de la journée de solidarité[100]. Aucun des documents produits relatifs au temps de travail ne mentionnent la durée annuelle légale fixée à 1 607 heures ni ne fixent les durées journalières et hebdomadaires à travailler pour pouvoir bénéficier des 23 jours d'ARTT prévus au protocole précité : les modalités pratiques de décompte des droits de journée au titre de la réduction du temps de travail ne sont ainsi pas précisées.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes constate qu'un agent a opté pour une durée de 35 heures hebdomadaires ne donnant pas droit à RTT, option qui n'est pas prévue par le protocole précité. Les autres personnels ont opté pour une formule à 12 jours de RTT annualisés et 10 jours de RTT mensualisés sans qu'une décision du comité syndical ait fixé la durée du

[93] Attachés territoriaux ; rédacteurs territoriaux ; adjoints administratifs territoriaux : ingénieurs en chef territoriaux ; ingénieurs territoriaux ; techniciens territoriaux et adjoints techniques territoriaux.
[94] Arrêté du 14 février 2019.
[95] Arrêté du 26 décembre 2017.
[96] Arrêté du 7 novembre 2017.
[97] Arrêté du 16 juin 2017.
[98] Le décret n° 2006-744 du 27 juin 2006 modifiant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.
[99] CE, 9 octobre 2002, Fédération nationale Interco CFDT.
[100] Le document produit n'est ni daté, ni signé.

travail journalière et hebdomadaire permettant d'ouvrir ces droits. L'ouverture de 23 jours de RTT n'est possible que dans le cadre d'une durée hebdomadaire du travail de 39 heures.

Le parc assure un contrôle des présents et des absents via un outil développé par l'ATEC 87. Toutefois, à défaut d'avoir déterminé formellement l'amplitude horaire journalière de travail des agents et de disposer d'un outil de suivi approprié, le parc est dans l'incapacité de décompter précisément les heures travaillées par agent, et le cumul donnant droit à des jours RTT.

En outre, en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le décompte de ces heures doit être effectué avec des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, le cas échéant, par les agents du parc.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande au syndicat de mettre en place un suivi effectif du temps de travail dans le cadre de la réglementation existante et des modalités pratiques subséquentes de décompte du temps de travail (notamment fixation d'une durée hebdomadaire du travail ainsi que des bornes horaires journalières), à définir par le comité syndical.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL s'engage à mettre au vote du comité syndical avant fin 2021 un projet de délibération relatif aux modalités de mises en œuvre du temps de travail. Il prévoit, en outre, de se doter d'un outil spécifique de gestion du personnel. Le PNR rencontre actuellement des prestataires pour tester et choisir au mieux l'outil adapté qui serait mis en place au 1er janvier 2022.

Recommandation n° 8 : mettre en place un suivi effectif du temps de travail dans le cadre de la réglementation existante et des modalités pratiques subséquentes de décompte du temps de travail à définir par le comité syndical.

7.3.2 Les congés

Les droits à congés sont individuellement entrés en début d'année pour l'année à venir dans un logiciel. Les congés sont ensuite demandés par mail par les agents et entrés et validés dans l'applicatif par l'agent en charge des ressources humaines.

L'article 5 du protocole ARTT de 2001 rappelle que « *le nombre de jours de congés annuels est de 25 + 2 jours de fractionnement conformément à la législation en vigueur* », et que les autorisations spéciales d'absence (ASA) seront maintenues.

Ces ASA sont listées selon qu'il s'agit d'évènements familiaux ou de concours et examens sans que sur la période examinée les motifs et le nombre de ces ASA n'aient pu être documentés, aucune restitution n'ayant pu être extraite du logiciel.

L'impossibilité d'extraire, selon le parc, des données de synthèse de l'outil de suivi de congés et des ASA prive la direction du parc de données utiles dans le cadre du pilotage des ressources humaines du syndicat. L'absence de rapport social unique pourrait également s'expliquer par cette difficulté à extraire certaines données de l'outil de suivi.

7.3.3 Les comptes épargne-temps (CET)

Le compte épargne-temps (CET) permet à un agent d'épargner des droits à congés qu'il utilisera ultérieurement. L'organe délibérant détermine les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du CET. Ce dernier est alimenté par le report des jours de RTT, des jours de congés annuels, sous réserve que l'agent ait pris au moins 20 jours de congés.

Le conseil syndical n'a jamais pris de délibération de mise en œuvre du compte épargne-temps. Le règlement relatif au CET exclut la monétisation des jours épargnés, conformément à la réglementation qui prévoit qu'en l'absence d'une délibération, les jours CET ne peuvent être monétisés.

Le nombre de jours épargnés a été multiplié par 245 % entre 2015 et 2020, passant de 169 à 583 jours, pour 26 CET ouverts au 31 décembre 2020. Au regard de la répartition des jours par catégorie d'agents, l'accumulation des jours épargnés représente un coût de 61 925 €.

Tableau n° 25 : Évolution des CET par catégorie de personnels au 31 décembre

Nombre de jours	2015	2020	évolution	moyenne jours épargnés / an
Ensemble du personnel de la catégorie A	114	379	265	44,17
Ensemble du personnel de la catégorie B	1	86	85	14,17
Ensemble du personnel de la catégorie C	54	118	64	10,67
TOTAL	169	583	414	69

Source : Calculs et tableau CRC à partir des fiches individuelles de CET arrêtées au 15 février 2021

Tableau n° 26 : Coût du CET au 31 décembre 2020

	montant forfaitaire	nb de jours au 31/12/2020	montants
catégorie A	125 €	379	47 375 €
catégorie B	80 €	86	6 880 €
catégorie C	65 €	118	7 670 €
total			61 925 €

Source : Calculs et tableau CRC à partir des fiches individuelles de CET arrêtées au 15 février 2021

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PNRPL a indiqué, d'une part, que le nombre de jours épargnés par agent reste sensiblement le même excepté des hausses individuelles essentiellement liées à des congés maternité ou maladie qui ont généré des baisses des congés pris et, d'autre part, que les agents du parc bénéficiaient d'un nombre de jours de congés importants qu'ils pouvaient prendre, avant 2015, jusqu'au 31 mai et qui ont dû être épargnés pour revenir à un fonctionnement en année civile lors de la mise en place du compte épargne-temps au 1er janvier 2015 : d'où un nombre relativement important de jours historiques épargnés.

La chambre régionale des comptes constate néanmoins qu'en l'absence d'un suivi précis des congés et des autorisations spéciales d'absence au niveau de l'établissement, il est impossible d'établir avec certitude si les agents du parc pouvaient effectivement, sur la période contrôlée, épargner ces jours de congé dans le cadre de la réglementation existante.

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine