



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**PARC NATUREL RÉGIONAL
DU VERCORS
(Département de la Drôme)**

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 mars 2022.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte du parc naturel régional du Vercors pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 11 février 2021, adressée à M. Jacques Adenot, président du syndicat mixte du parc naturel régional du Vercors depuis 2016. Mme Catherine Brette, son prédécesseur sur la période contrôlée, a également été informée le 17 février 2021.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur la gouvernance et les relations avec les financeurs, l'évolution du rôle et des missions du syndicat mixte compte-tenu des compétences nouvelles des EPCI, les moyens dont dispose le syndicat et sa gestion, avec un contrôle particulier de la gestion des ressources humaines, de la commande publique, la fiabilité des comptes, la situation financière, l'impact et l'évaluation de l'activité, l'efficacité et l'efficience des actions portées, au vu des objectifs de la charte.

L'entretien de fin contrôle s'est tenu le 5 octobre 2021 à Lans-en-Vercors, avec M. Adenot, président du PNR, accompagné de MM. Putot et Deldon. Un entretien a également eu lieu avec Mme Brette, le 15 novembre 2021.

Les observations provisoires ont été délibérées le 17 novembre 2021.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis aux ordonnateurs le 14 décembre 2021. Des extraits ont été transmis le 14 décembre aux EPCI membres du syndicat mixte, à la Région ainsi qu'aux associations ALAVV et Maison de l'aventure. Une communication administrative a été transmise à Mme le Préfet de la Drome le 21 décembre 2021.

M. Adenot, président du syndicat mixte, a répondu le 11 février 2022 et M. Blanc-Brude, président de l'ALAVV, le 14 février 2022.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 mars 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

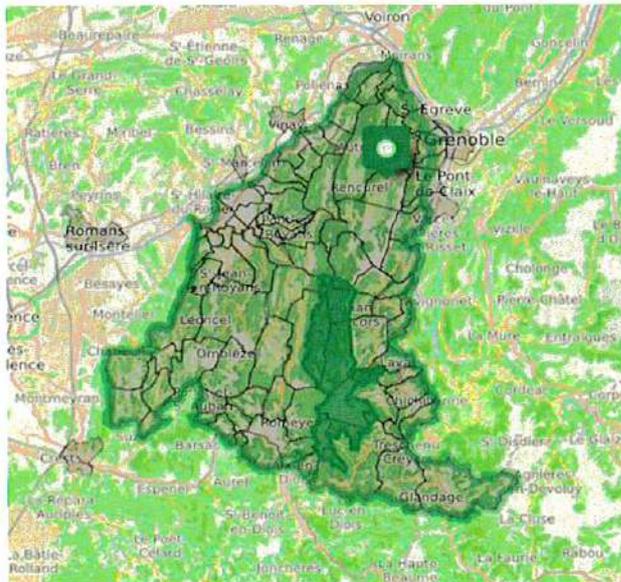
TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 L'EXERCICE DES MISSIONS DU PNR DANS LE CADRE DE LA CHARTE	
2008-2023	11
1.1 Le suivi et l'évaluation de la charte 2008-2023 (axe 8 de la charte)	12
1.1.1 Un suivi en continu défaillant.....	12
1.1.2 Les dépenses par axes de la charte.....	13
1.1.3 L'évaluation de la charte 2008-2023 dans le cadre de la démarche de renouvellement (Axe 8 de la charte).....	14
1.2 Le contexte d'exécution de la charte 2008-2023	15
1.3 La mise en œuvre des actions au titre de l'axe 1 de la charte	16
1.3.1 La gestion des conflits d'usage par le SM-PNRV	17
1.3.2 Le mémorial de la Résistance	20
1.3.3 Le musée de la Préhistoire	22
1.3.4 Les actions au titre de l'aménagement.....	24
1.4 La mise en œuvre des actions au titre de l'axe 2 de la charte	25
1.4.1 La politique de promotion du territoire par le marquage	26
1.4.2 La gestion des centres de vacances.....	30
1.5 Les impacts de l'épidémie de la COVID 19 pour le Parc	35
2 LE PROJET DE CHARTE 2023-2038	35
2.1 La construction du projet de charte 2023-2038	36
2.1.1 Les documents essentiels.....	36
2.1.2 Une concertation très soutenue tout au long du processus	36
2.2 Le travail spécifique avec les EPCI membres.....	36
2.3 Les orientations du projet de charte 2023-2038.....	37
2.4 Le projet de suivi en continu de la charte 2023-2035	38
3 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT MIXTE.....	39
3.1 Les statuts du PNRV	39
3.2 La composition du comité syndical	40
3.3 Le président et les vice-présidents	40
3.3.1 Une période de dissension au sein des instances	40
3.3.2 Les indemnités.....	41
3.4 Les délégations au président et au directeur du PNRV.....	41
3.5 Les instances électives	42
3.5.1 Le comité syndical.....	42
3.5.2 Le bureau syndical et les commissions.....	43
3.5.3 Les commissions.....	44
3.6 Les autres organes de concertation	46
3.6.1 Le conseil scientifique du SM-PNRV	46

3.6.2	La comitologie de la réserve naturelle nationale des Hauts-Plateaux du Vercors	47
3.6.3	Les autres structures de concertation et d'échange.....	47
4	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	50
4.1	L'organisation de la fonction ressources humaines	50
4.2	Les effectifs du PNR et la stratégie en matière de ressources humaines	50
4.3	Un recours important aux emplois contractuels.....	51
4.4	Un recours abusif aux emplois supérieurs de la filière technique	53
4.5	Les rémunérations et le régime indemnitaire du PNR	54
4.5.1	Le régime indemnitaire et la mise en place minimaliste du RIFSEEP	55
4.5.2	L'attribution de la NBI	57
4.6	Les avantages en nature	58
4.7	La politique d'égalité professionnelle femme / homme	58
4.8	La politique de formation.....	58
4.9	Le temps de travail.....	60
4.9.1	Les règlements intérieurs et le respect de la durée annuelle de travail.....	60
4.9.2	Le compte épargne temps	61
4.9.3	Les autorisations spéciales d'absence.....	61
4.9.4	L'absentéisme.....	62
4.9.5	Les heures supplémentaires	63
4.10	Les frais de déplacement et la gestion du parc de véhicules.....	63
5	LA COMMANDE PUBLIQUE	64
5.1	Les constats généraux : une organisation à consolider	64
5.2	Le contrôle d'un échantillon d'achats.....	66
5.2.1	Analyse d'un échantillon de commandes « hors marché ».....	66
5.2.2	Un contrat d'accompagnement contestable	67
6	LA SITUATION FINANCIÈRE DU PNR	68
6.1	Qualité des comptes et fiabilité de l'information budgétaire.....	68
6.1.1	Le débat d'orientations budgétaires.....	68
6.1.2	L'exécution des budgets	68
6.1.3	La politique d'amortissement	70
6.1.4	Le rattachement en fin d'exercice.....	71
6.1.5	Les restes à réaliser.....	72
6.2	La situation financière du PNR.....	72
6.2.1	La formation de l'autofinancement.....	73
6.2.2	Les produits de gestion	75
6.2.3	Le soutien de la région Auvergne-Rhône-Alpes aux PNR	77
6.2.4	Les charges de gestion	77
6.2.5	Les dépenses d'équipement et le financement des investissements	78
6.3	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	79

SYNTHÈSE

Créé en 1970, le Parc Naturel Régional du Vercors (PNRV) s'étend aujourd'hui sur 206 000 hectares entre Drôme et Isère. Il couvre 83 communes et neuf intercommunalités. Plus ancien parc naturel régional (PNR) de la région Auvergne-Rhône-Alpes, il est administré par un syndicat mixte, dont les membres sont les communes et intercommunalités du Parc, les deux départements de la Drôme et de l'Isère et la région Auvergne-Rhône-Alpes.



Des missions multiples et historiques

L'ambition et les projets de tout parc naturel régional sont portés par une charte élaborée par ses membres, qu'ils s'engagent ainsi contractuellement à mettre en œuvre. Ce contrat doit respecter le cadre du code de l'environnement mais aussi intégrer les problématiques locales et les spécificités du territoire concerné.

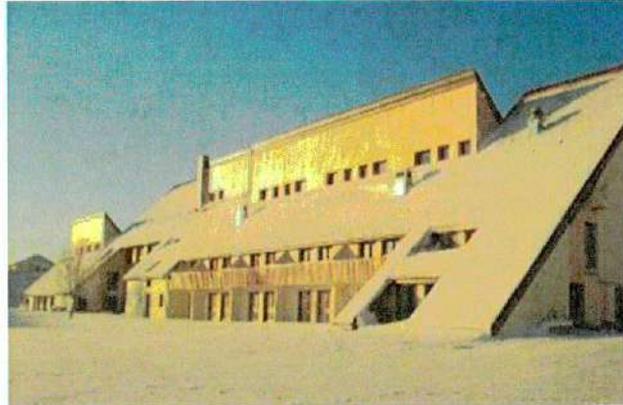
Le syndicat mixte du Parc (SM-PNRV) présente des singularités fortes, historiques, l'amenant à exercer des missions spécifiques.

Sa première mission est de protéger le patrimoine naturel et culturel. Il gère notamment par délégation de l'État la plus grande réserve nationale terrestre de France (Hauts Plateaux du Vercors), contribuant à sa notoriété scientifique. Il assure également l'exploitation de deux musées dont il est propriétaire, le mémorial de la Résistance et le musée de la préhistoire. Ces derniers accusent des déficits d'exploitation récurrents de 280 000 €, couverts par le Parc (80 %) et le département de la Drôme (20 %). Le rayonnement national du mémorial de la Résistance du Vercors interroge sur son portage financier exclusif par le syndicat mixte du Parc.

La mise en œuvre des actions de la charte 2008-2023 met en évidence des réussites indéniables dans le domaine de l'environnement. En particulier, le SM-PNRV s'est affirmé avec efficacité dans la gestion des conflits d'usage sur le territoire (« plan loup », sur fréquentation des sites, nuisances sonores liées aux véhicules motorisés, notamment).

Le SM-PNRV développe également une activité économique et sociale. Sa politique de promotion du territoire passe par le soutien de deux marques, notamment la marque « Valeurs Parc » qui valorise les produits du terroir. Par ailleurs, le SM-PNRV exploite, indirectement, deux équipements touristiques dont il est propriétaire, le centre de vacances du Piroulet (180 lits et cinq gîtes) et la Maison de l'aventure.

Photo n° 1 : Le village de vacances du Piroulet, sans ses gîtes



Source : KPMG

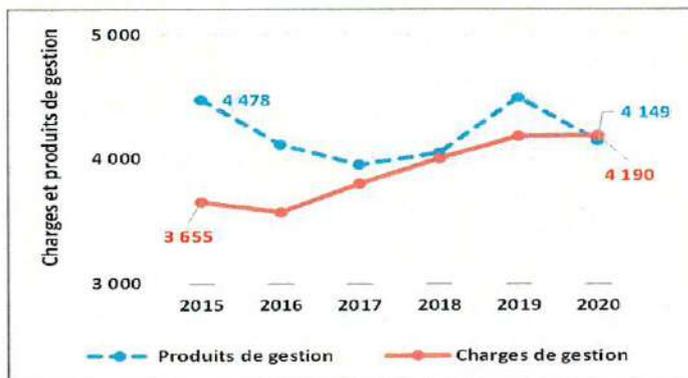
Si les missions semblent bien réalisées, le suivi et l'évaluation en continu des actions est lacunaire alors qu'il s'agit d'une obligation prévue par le code de l'environnement. Le futur projet de charte du Parc pour la période 2023-2035 est en cours de finalisation, après une large et effective concertation et une évaluation qualitative de la charte précédente. La mise en œuvre de la prochaine charte devra impérativement remédier aux carences d'évaluation et de suivi en continu constatées et appliquer pleinement les dispositifs prévus par le nouveau projet.

Une gestion perfectible

La situation financière du syndicat mixte est saine et ne présente pas de risques particuliers, mais il n'a pas adapté le niveau de ses charges de gestion à la baisse de ses produits. En effet, la réduction de la contribution régionale aurait plutôt dû l'inciter à une meilleure maîtrise de ses charges. L'épargne dégagée s'est ainsi fortement réduite.

Cependant, en fin de période, et malgré la crise sanitaire, le fonds de roulement est encore élevé (1,6 M€). Cette situation financière plutôt favorable masque néanmoins une gestion très perfectible.

Graphique n° 1 : Évolution des charges et produit de gestion.



Source : compte de gestion.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, le syndicat mixte emploie et recrute encore une trop grande part d'agents non titulaires. Surtout, le recours à un cadre d'emploi d'ingénieurs en chef pour de nombreux agents ne se justifie ni par les missions remplies, ni par le niveau de diplôme. Le régime indemnitaire est peu lisible et, en partie, irrégulier.

Les pratiques de gestion du syndicat sont insuffisantes en matière de commande publique (marchés publics et concession), de prévision budgétaire et d'exécution comptable. La gestion du centre de vacances le Piroulet est confiée à une association locale, sur le fondement d'une convention contestable sur la forme comme sur le fond, attribuée sans mise en concurrence préalable et fixant un loyer très modique. À la suite de la crise sanitaire, une aide directe de 100 k€ a même, été apportée par le Parc à l'association gestionnaire. Cette aide est illégale et, qui plus est, accordée sur la base d'un outil inadapté, le protocole transactionnel. La chambre s'interroge également sur la propriété et l'exploitation indirecte par le Parc de la Maison de l'aventure. Elle recommande ainsi au SM-PNRV de redéfinir le lien entre ses missions et les objectifs assignés aux deux sites, et de revoir les modalités d'exploitation et les dispositifs conventionnels légaux applicables.

La chambre observe enfin que la plupart des remarques de gestion formulées lors du précédent contrôle des comptes et de la gestion de 2011 sont encore d'actualité dix ans après.

Elle invite donc le SM PNRV à mettre en œuvre rapidement les observations formulées dans le cadre du présent rapport qui, pour certaines, renouvellent celles de 2011.

Enfin, s'agissant de la gouvernance, la chambre a constaté que le syndicat a peiné à réunir régulièrement ses instances réglementaires, du fait notamment d'un nombre trop important de sollicitations diverses des élus. Dans les faits, le bureau du Parc a régulièrement suppléé le comité syndical, ce qui n'est pas sa vocation, a fortiori lorsqu'il n'a pas d'assise juridique fondée sur une délégation du comité syndical pour le faire.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : assurer un suivi en continu des actions inscrites dans la charte en se dotant des moyens techniques et humains appropriés.

Recommandation n° 2 : redéfinir les objectifs et les attentes du PNR pour les centres de vacances, et fixer les modalités d'exploitation en conséquence.

Recommandation n° 3 : appliquer la réglementation relative aux modalités de délégation de l'exploitation de biens propriétés du Parc.

Recommandation n° 4 : mettre à jour les statuts du Parc pour prendre en compte les modifications de la composition de ses membres et les évolutions législatives intervenues depuis 2012.

Recommandation n° 5 : adopter, par délibération du comité syndical, un régime indemnitaire unifié (RIFSEEP) en remplacement des actuels régimes de prime et en mettant en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA).

Recommandation n° 6 : revoir la gestion des déplacements des agents pour rationaliser la taille et la gestion de son parc de véhicules.

Recommandation n° 7 : formaliser l'organisation en matière de commande publique pour respecter la réglementation applicable, notamment en matière de computation des besoins et d'archivage, et mettre en place un plan de formation pour les agents du Parc.

Recommandation n° 8 : apporter la plus grande rigueur au respect des procédures budgétaires et comptables pour apporter une information fiable aux élus et aux financeurs.

INTRODUCTION

Créé en 1970, le parc naturel régional du Vercors (PNRV) est un territoire de moyenne montagne qui s'étend sur un vaste massif de 206 000 ha entre Drôme et Isère. Il couvre en 2015 83 communes et neuf établissements publics de coopération intercommunale (compris en tout ou partie dans le périmètre du Parc) et environ 53 000 habitants y résident.

Un parc naturel régional (PNR) est un territoire ayant choisi un mode de développement basé sur la mise en valeur et la protection de patrimoines naturels et culturels considérés comme riches et fragiles. Institués en 1967, ils sont au nombre de 57 en 2021, et de nombreux projets de labellisation sont en cours. Les missions des PNR sont portées par des syndicats mixtes qui ne disposent pas de pouvoirs réglementaires et constituent des espaces de dialogue et de concertation avec les partenaires locaux.

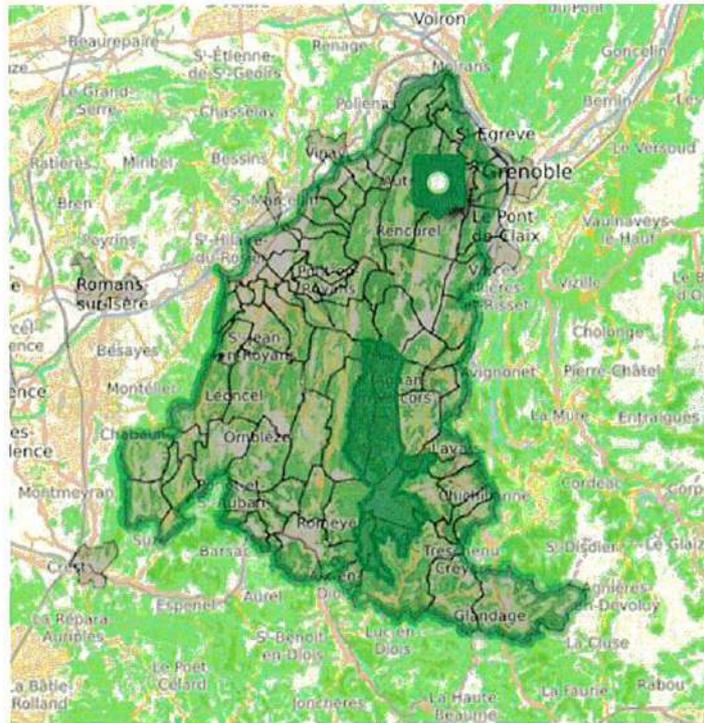
Tableau n° 1 : Chiffres relatifs au PNR du Vercors

Budget moyen sur la période	4,2 M€ en fonctionnement
Effectif permanent moyen du syndicat	42 agents
Nombre d'habitants sur la PNR	53 000 habitants environ en 2013
Superficies	206 208 hectares : 70 % de forêts 18 % de surface agricole utile pour 898 exploitations agricoles
Tourisme (données 2015)	88 000 lits touristiques 9 stations de ski 4 600 km itinéraires de sentiers balisés 2 musées gérés par le PNR
Environnement	7 sites Natura 2000, dont 6 gérées par le Parc 1 réserve naturelle nationale des Hauts-Plateaux du Vercors 11 Espaces Naturels Sensibles
Labels	5 AOP et 2 IGP : bleu du Vercors-Sassenage, noix de Grenoble, clairette de Die, vins de Châtillon-en-Diois, le Saint-Marcellin IGP et l'agneau de Sisteron.

Source : PNR du Vercors

Entre Drôme et Isère, le parc naturel régional du Vercors s'étend sur plus de 200 000 ha, peu densément peuplés. Aux franges du territoire du Parc, et en interaction avec lui, cinq communes urbaines (Crest, Grenoble, Romans-sur-Isère, Saint-Marcellin et Vinay), dites « villes portes », sont intégrées dans sa dynamique. Le PNRV indique entretenir des relations privilégiées avec ces communes urbaines de proximité (accueil de scolaires, information touristique, sensibilisation des habitants, actions de formation, animations culturelles, notamment).

Carte 1 : Périmètre géographique du PNR du Vercors et ville-portes



Source : site Internet du PNRV

Le territoire du PNRV n'est pas uniforme, en termes tant de densité, d'aires d'attraction et d'influence, que de dynamiques économiques, avec l'agglomération de Grenoble au nord, Valence à l'ouest et le Diois au sud.

En 2013, 53 000 habitants étaient dénombrés sur le territoire du Parc. Depuis les années 1970, la population augmente globalement. Cependant, depuis 2010, une inflexion est sensible et la population des communes classées s'est stabilisée au cours de la période récente. Sur le territoire du PNRV, le nombre d'habitants augmente moins vite et moins fort que sur celui d'autres communes membres d'autre PNR en Isère ou dans la Drôme (PNR de la Chartreuse et PNR des Baronnies Provençales), et plus généralement que celui des communes de ces départements ne relevant pas d'un PNR.

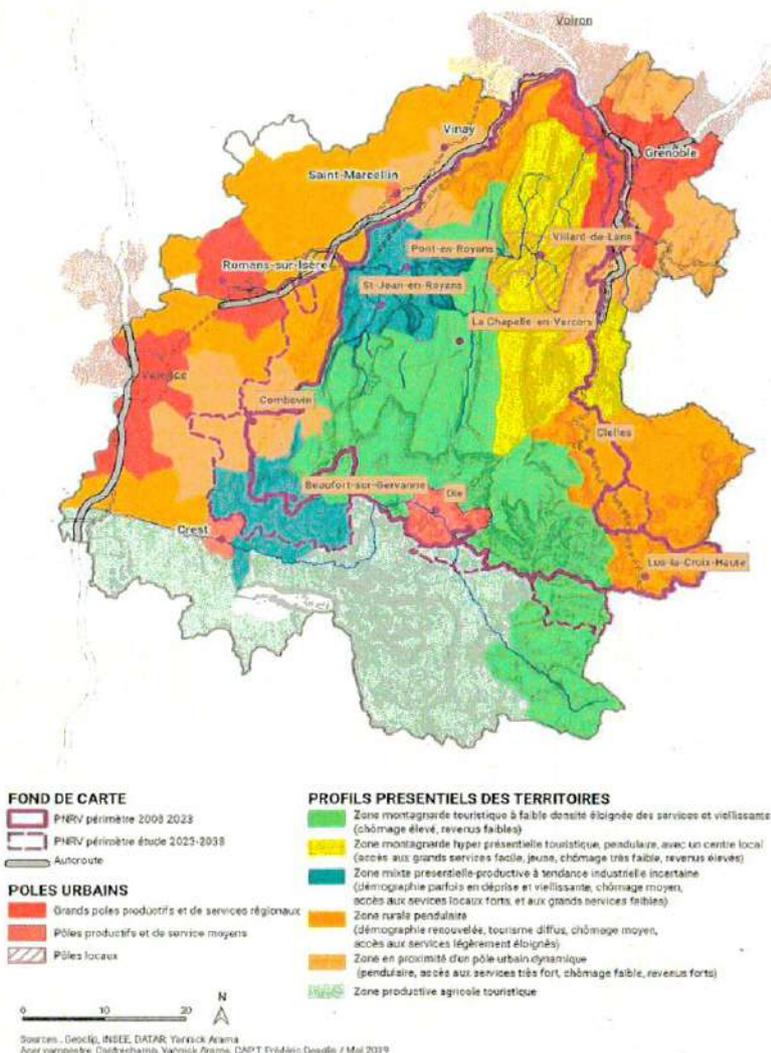
Le SM-PNRV présente un taux de résidence secondaire très élevé : 36 % de l'ensemble du parc de logements, bien supérieur aux taux constatés dans les autres parcs de la région Auvergne-Rhône-Alpes (environ 14 %).

La structure de l'appareil productif est comparable à celle des autres territoires des PNR, mais l'emploi agricole est plus important dans le Vercors (5,5 % des chefs de ménage sont agriculteurs, contre 2,4 % dans les autres PNR de la région) ; cette proportion baisse plus rapidement que dans les autres parcs.

Ces constats sont cependant généraux et ne reflètent pas la diversité d'un territoire très étendu, où les modes d'occupation et les fonctions des espaces sont loin d'être uniformes. Le travail mené dans le cadre du diagnostic préalable au renouvellement de la charte 2020-2038 met en évidence cette disparité par l'analyse des « profils présentsiels » des territoires. Six espaces distincts sont ainsi caractérisés :

- du cœur au sud du Parc, un vaste territoire de zone montagnarde et touristique (en vert), à faible densité, population vieillissante et éloignée des services ;
- au sud-est, une zone mixte présentielle-productive (en orange) ;
- entre ces deux zones, remontant du secteur Drôme, une zone productive agricole et touristique (en jaune) ;
- au nord du Parc, et sous zone d'influence de Grenoble, ville-porte, s'étend une vaste zone dite montagnarde et hyper-présentielle (zone en brun), caractérisée par un chômage très faible et un haut niveau de revenu des habitants, zone bordée par des territoires plus marqués par la proximité de l'agglomération et fortement pendulaires ;
- à l'ouest, enfin, des zones mixtes (en bleu), présentielles et productives.

Carte 2 : Profils résidentiels des espaces du PNR du Vercors



Source : diagnostic du territoire du PNRV.

Cette disparité entre secteurs géographiques se retrouve dans les évolutions de population (voir figure 2). Les secteurs nord, les plus peuplés, ont connu des hausses plus importantes d'autant plus fortes et anciennes qu'elles sont proches de la ville de Grenoble. La pression foncière se décale et s'éloigne des franges du territoire pour atteindre le cœur du Parc.

Cette situation s'accroît aujourd'hui sous trois effets, d'après la direction du syndicat mixte (SM) du Parc :

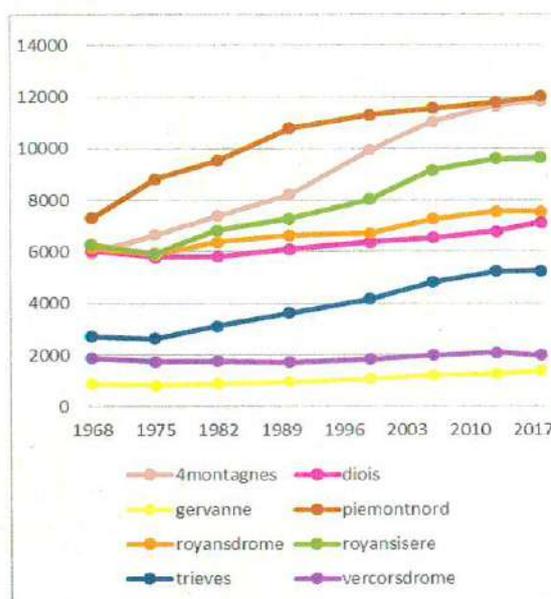
- ♦ la crise sanitaire qui a renforcé le souhait de résider dans un espace protégé, au cœur de la nature ;
- ♦ le développement du télétravail ;
- ♦ la diminution réelle de l'enneigement du territoire, qui permet un lieu de résidence plus éloigné de son lieu de travail. De fait, les migrations pendulaires d'ores et déjà identifiées se renforcent très sensiblement.

Figure 1 : Les huit secteurs composant le PNR



Source : Charte du PNR 2008-2023 Source : Insee, traitement CRC

Figure 2 : Évolution de la population par secteur



L'augmentation du nombre d'habitants, différente selon les secteurs, accentue fortement la pression foncière qui est aujourd'hui considérée comme l'un des défis majeurs du territoire, avec le risque d'une urbanisation non maîtrisée.

Statutairement, le SM-PNRV est en charge :

- ♦ des cinq missions prévues par la loi¹ pour la mise en œuvre de la charte et de la gestion du parc ;
- ♦ de la gestion de la marque nationale « parc naturel régional du Vercors ».

En outre, pour la protection et la mise en valeur des sites et monuments et par la réalisation d'équipements de qualité (article 4), le PNRV indique vouloir assurer la promotion de l'économie rurale en même temps que le développement des activités touristiques et culturelles.

¹ Soit articles R. 333-3 et suivants du code de l'environnement : la protection et gestion du patrimoine naturel et culturel ; l'aménagement du territoire ; le développement économique et social ; l'accueil, l'éducation et l'information du public ; l'expérimentation et la recherche.

Le projet de tout PNR repose réglementairement sur un contrat - une charte - qui fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du Parc, ainsi que les mesures pour les mettre en œuvre. Ce document doit assurer la cohérence et la coordination des actions menées par les membres.

Au cours de la période contrôlée, la charte 2008-2023 s'est appliquée. La préparation de la nouvelle charte a débuté en 2019 par la réalisation du diagnostic prévu par le code de l'environnement. Les chartes sont en effet adoptées pour une durée de 15 ans, et celle actuellement en vigueur prendra fin en 2023. Le projet de charte pour la période 2023-2038 est donc en cours de rédaction. L'approbation de la nouvelle charte permettra le renouvellement du classement en PNR.

Le PNRV est le plus ancien des huit parcs qui ont leur siège dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Il a été créé avant les intercommunalités (EPCI) qui en sont membres aujourd'hui.

Imaginé dès sa création comme un outil de réalisation d'un objectif commun, le PNRV est animé d'une longue tradition de coopération intercommunale, qui est encore aujourd'hui au cœur de son fonctionnement.

Usant de toutes les souplesses offertes par la législation et ses statuts, le SM-PNRV présente certaines particularités, comme la propriété et la gestion de deux musées, un conventionnement avec l'État pour assurer le plan de gestion de la réserve naturelle des Hauts Plateaux du Vercors ou encore la propriété d'un centre de vacances (le Piroulet) et d'un autre équipement d'hébergement (la Maison de l'aventure). Ces spécificités sont abordées plus en détail dans la suite du rapport.

1 L'EXERCICE DES MISSIONS DU PNR DANS LE CADRE DE LA CHARTE 2008-2023

La charte 2008-2023 est organisée en trois orientations principales, huit axes d'intervention, 20 objectifs stratégiques déclinés en 44 objectifs opérationnels pour lesquels sont définis les interventions et actions à mettre en œuvre. Ce cadre est conforme aux préconisations du code de l'environnement.

Orientation 1 : accentuer les orientations et les missions fondamentales du Parc

- Axe 1 : préserver, restaurer et mettre en valeur les patrimoines et ressources du Vercors ;
- Axe 2 : s'impliquer pour un développement durable fondé sur la valorisation des ressources spécifiques.

Orientation 2 : répondre aux nouveaux enjeux du territoire

- Axe 3 : inventer et préparer les territoires de demain ;
- Axe 4 : anticiper et accompagner les mutations économiques et les changements sociaux ;
- Axe 5 : mettre la connaissance et la recherche au service de la dynamique du territoire.

Orientation 3 : faire participer les acteurs, les partenaires et les habitants

- Axe 6 : impulser les démarches participatives et renforcer l'implication des territoires et collectivités ;
- Axe 7 : consolider les partenariats, l'ouverture et les coopérations ;
- Axe 8 : suivre et évaluer la charte.

Les quatre premiers axes d'intervention relèvent du cœur de missions des PNR (environnement, biodiversité, paysage, aménagement, éducation, agriculture et forêt, tourisme), les axes 5 à 7 procèdent d'une volonté de renforcer la place du Parc dans le jeu des acteurs institutionnels, notamment par la production de connaissances, leur valorisation et partage. L'axe 8 rappelle l'obligation faite à la structure de suivre en continu les actions menées et de les évaluer.

1.1 Le suivi et l'évaluation de la charte 2008-2023 (axe 8 de la charte)

1.1.1 Un suivi en continu défaillant

Le syndicat mixte (SM) est donc chargé de veiller à l'application de la charte et d'évaluer de « façon permanente » sa mise en œuvre. La charte doit ainsi faire l'objet d'un dispositif de suivi et d'évaluation (DSE) reposant sur le suivi d'indicateurs, la réalisation de bilans annuels et d'évaluations ou analyses ponctuelles.

Le dispositif mis en place initialement pour conduire cette évaluation « en continu » suppose l'implication de nombreux acteurs, des outils multiples, pour finalement devoir mettre à jour régulièrement :

- des indicateurs dits « physico-financiers » (nombre d'opérations, d'actions et montants financiers correspondants) ;
- 112 indicateurs dits « de réalisation et résultats » ;
- 16 indicateurs dits « de contexte » ;
- 16 indicateurs clefs au regard des enjeux stratégiques.

La complexité de ce dispositif l'a rendu inefficace. Pour illustration, le SM-PNRV n'a pas été en capacité de produire à la chambre une présentation des « principales actions menées [...] (thème, objet, objectifs, montants, partenaires, résultats et évaluation) », pas plus qu'une synthèse du coût des actions pour chacun des 8 axes. Le seul suivi in itinere des actions est un suivi financier, dans le cadre du logiciel de gestion comptable.

Les procédures d'évaluation « en continu » sont, de fait, inopérantes. L'évaluation ex-post, étape obligatoire de la démarche de renouvellement de la charte, qui a été effectuée par une équipe de consultants externes, précise d'ailleurs en guise de « précaution de lecture » : « Les données présentées ici sont issues du logiciel de suivi du PNR, dénommé Vizia. Il est renseigné par l'ensemble des chargés de missions de l'équipe technique. Ce travail de rapportage permet de montrer des ordres de grandeurs à l'échelle générale, utiles pour une compréhension rétrospective de l'action du Parc et des acteurs de son territoire. Si cette base de données semble fidèle à la réalité en ce qui concerne les actions mises en œuvre par le Parc, les

modalités de « remplissage » semblent plus hétéroclites entre chargés de mission quand il s'agit de renseigner les actions mise en œuvre par les autres maîtres d'ouvrage (communes, intercommunalité, associations, etc.) et concourant aux objectifs de la charte. ».

En pratique, l'outil initial, développé pour le Parc par un cabinet d'étude n'a permis l'élaboration que de deux rapports d'étape et, à la suite du « départ non remplacé de la personne en charge de l'évaluation », il a finalement été abandonné. Le suivi s'est poursuivi dans l'application comptable (PGF) dont ce n'est pourtant pas la fonction.

Ainsi, le SM-PNRV ne s'est pas donné les moyens techniques ni humains d'assurer pleinement la mission d'évaluation permanente confiée dans le cadre de la charte.

1.1.2 Les dépenses par axes de la charte

La chambre s'est attachée à consolider les données comptables fournies pour quantifier les différentes interventions, par axes, au cours de la période contrôlée (2015 et suivants) en regroupant les dépenses effectuées par le Parc et rattachées à une action.

Faute pour le SM-PNRV de disposer d'objectifs budgétaires par axe, il est impossible d'étudier l'avancée des projets par rapport à des objectifs fixés en début de période, alors même que la période considérée recouvre les cinq dernières années de la charte.

Tableau n° 2 : Montant des dépenses de fonctionnement réalisées en € par axe de la charte et par exercice (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	%
Axe 1 - Préserv. patrim. & ress. Vercors	428 181	515 793	395 184	360 632	343 922	238 109	2 281 821	37,8
Axe 2 - Dvpt éco durable / ress du Verco	253 591	103 362	237 692	200 653	194 654	180 204	1 170 155	19,4
Axe 3 - Inventer & préparer T de demain		9 126	5 772		6 309		21 207	0,4
Axe 4 - Antic. & acc. mutatio ⁿ éco & social	262 978	104 970	197 150	289 173	318 136	305 193	1 477 600	24,5
Axe 5 - Connais. & Rech. au service du T			10 997	63 520	65 048	51 914	191 478	3,2
Axe 6 - Démarche particip. & implicatio ⁿ T	95 834	1 810	137 954	85 150	69 190	89 659	479 595	7,9
Axe 8 - Suivre & évaluer la charte	16 380	53 393	3 500	27 829	230 685	81 214	413 001	6,8
Total général	1 056 964	788 454	988 247	1 026 955	1 227 943	946 293	6 034 857	100,0

Source : traitement CRC ARA de données du SM-PNRV

Le montant des dépenses de fonctionnement est de 1 M€ en moyenne annuelle, sur la période considérée, avec une baisse sensible des dépenses en 2016 et 2017, années marquées par une « crise de la gouvernance » qui n'a pas été sans conséquences sur l'activité du Parc.

D'après les données fournies, peu de moyens (3,5 % des dépenses) ont été consacrés aux axes 3 et 5 (inventer et préparer les territoires de demain, mettre la connaissance et la recherche au service de la dynamique du territoire) et aucun sur l'axe 7 (consolider les partenariats, l'ouverture et les coopérations).

L'axe 1 (préserver, restaurer et mettre en valeur les patrimoines et ressources du Vercors) a concentré plus du tiers des dépenses, les axes 2 et 4 (s'impliquer pour un

développement durable fondé sur la valorisation des ressources spécifiques ; anticiper et accompagner les mutations économiques et les changements sociaux), près de 40 %.

Cependant, ces indicateurs doivent être considérés avec prudence, non seulement parce que nombre d'actions prévues par la charte sont portées par d'autres maîtres d'ouvrage, mais également compte tenu de l'absence de fiabilité des données évoquées.

Une lecture détaillée des données transmises par le Parc, et utilisées pour construire ces ratios, montre l'impossibilité de suivre les dépenses par axe, et plus généralement, les dépenses consacrées à la charte. Celles-ci sont incomplètes et non uniformes, les classements des dépenses à l'intérieur des axes peu fiables.

Par exemple, aucune charge de personnel n'est répartie entre les axes, sauf pour l'axe 1 où sont fléchés 300 k€ de rémunérations de « chargés de mission Eau ». Le centre permanent d'initiative pour l'environnement (CPIE) n'apparaît que pour moins d'un tiers des dépenses réelles (380 k€). L'axe 6 (démarches participatives) réunit le programme LEADER qui porte sur l'alimentation (axe 4, normalement), la refonte du site web ou encore les études de rénovation du mémorial de la résistance, sans lien avec les démarches participatives.

Plus généralement, le SM-PNRV n'a pas adopté de démarche de contrôle interne, au sens de dispositifs et processus organisés, formalisés et permanents, lui permettant de maîtriser le fonctionnement de ses activités pour la bonne réalisation de ses objectifs, même si quelques travaux ont été engagés dans le cadre de la future charte comme le début d'élaboration d'un « qui fait quoi ».

Cette carence essentielle en termes de contrôle interne rejoint les constats quant aux faibles moyens mobilisés et le peu d'attention portés au suivi de la charte 2008-2023.

Le PNRV est conscient des faiblesses de la période qui s'achève et a précisé que « dès lors, l'accent a été mis sur la construction du dispositif d'évaluation de la charte 2023-2038 et le renseignement des valeurs initiales » dans le cadre du futur dispositif de suivi et d'évaluation. Il a par ailleurs indiqué que le logiciel EVA de la fédération des PNR serait utilisé.

Bien que salutaire, cette prise de conscience est tardive, étant souligné que le précédent rapport de la chambre rendu public en 2011 avait déjà relevé cette carence d'importance, et que le SM-PNRV s'était déjà alors engagé à y remédier.

Recommandation n° 1 : assurer un suivi en continu des actions inscrites dans la charte en se dotant des moyens techniques et humains appropriés.

1.1.3 L'évaluation de la charte 2008-2023 dans le cadre de la démarche de renouvellement (Axe 8 de la charte)

Une évaluation très complète de la charte 2008-2023 a été réalisée par un cabinet d'études, dans le cadre du processus de renouvellement.

Cette évaluation respecte les règles de l'exercice évaluatif des politiques publiques, se distingue du suivi en continu de la bonne mise en œuvre de la charte et constitue une étape obligatoire et préalable à l'élaboration de la charte suivante. Elle a fait l'objet d'une large diffusion auprès des acteurs locaux et des partenaires du Parc.

Publiée en 2019, elle a été construite sur la base « d'un recueil des avis et points de vue qualitatifs des acteurs locaux concernant à la fois le bilan de la mise en œuvre de la charte et l'atteinte de ses objectifs, le fonctionnement du SMPNRV et de ses partenaires dans ce cadre et les évolutions du territoire notamment en termes d'attentes et de besoins ». Ce recueil des avis et points de vue quantitatifs a été réalisé à partir de nombreux entretiens et ateliers.

Le bureau d'études s'est heurté aux difficultés liées à l'absence de fiabilité des données collectées par le Parc pour le suivi « en continu » de ses actions pour en établir le bilan technique et financier global.

Un bilan évaluatif assez documenté est dressé sur les différents axes de la charte, accordant une place importante au point de vue des acteurs, et mettant en exergue quelques actions menées. Les conclusions générales de l'évaluateur mettent en avant que :

- le Parc n'a pas dévié notablement des centres d'intérêts de la charte ;
- un contexte de rigueur financière a prévalu durant la période, conduisant à des décisions fortes (CPIE, APAP), et altérant la fonction de relais/partenaire du PNRV pour les projets émanant du territoire ;
- le Parc a traversé une crise de gouvernance déstabilisante entre 2014 et 2016 ;
- subsiste une importante demande de proximité de la part de la plupart des acteurs ;
- les modèles pour lesquels le Parc a constitué historiquement un véritable aiguillon (question culturelle, développement de l'agriculture laitière) se sont banalisés ou sont en cours de disparition ;
- le Parc dispose d'une légitimité et d'une « reconnaissance à intervenir » sur les questions plus ou moins épineuses découlant de la transversalité des ambitions de sa charte (Voir infra la gestion des conflits d'usage) ;
- le Parc est plébiscité sur les questions d'innovation et d'expérimentation.

En conclusion sur ce point, le SM-PNRV a procédé à l'évaluation ex-post de la charte 2008-2023, dans les formes requises, et a largement diffusé ses résultats.

1.2 Le contexte d'exécution de la charte 2008-2023

La charte 2008-2023 a été élaborée entre 2005 et 2008, dans un contexte réglementaire qui a sensiblement évolué et qui a modifié la répartition de l'exercice de certaines compétences, notamment au bénéfice des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de développement économique ou de gestion eaux et des milieux aquatiques, par exemple.

Elle a également été fondée sur des perspectives financières qui, entre temps, ont évolué à la baisse, et sur la base de coopérations extrêmement fortes et qui n'ont plus cours depuis 2017 ou 2018, comme l'illustre l'internalisation partielle de missions importantes que la charte prévoyait initialement de confier au CPIE². De même, aujourd'hui, le Parc ne sollicite plus l'association de promotion des agriculteurs du plateau (APAP, créée en 1970) pour des missions opérationnelles, en partie réinternalisées. Pourtant, une convention d'objectifs et de moyens (régulièrement renouvelée entre 1970 et 2012) lui a longtemps assigné des missions importantes

² Centre Permanent pour l'Environnement du Vercors.

dans le domaine agricole et le siège de l'association, La maison du Paysan, à la Chapelle-en-Vercors, était propriété du Parc jusqu'à sa cession à la communauté de communes du Vercors en 2009, pour 100 k€.

Le précédent rapport d'observations de la chambre avait souligné le manque de suivi par le SM-PNRV de ses relations avec l'association qui bénéficiait d'une subvention importante (de l'ordre de 100 k€). Une partie de la subvention concernait le service de remplacement des agriculteurs dont l'association assurait le fonctionnement par un groupement d'employeurs. Le rapport signalait alors que le financement d'un service de remplacement d'agriculteurs était assez éloigné des missions du Parc.

Sur ce point, l'ordonnateur a indiqué que les relations avec l'association APAP ont cessé et que les missions ont été internalisées, et dans sa réponse à la chambre, il précise que cette mission historique de soutien au groupement d'employeur contribue au lien fort que le PNR souhaite entretenir avec le monde agricole.

Si l'APAP ne met plus en œuvre d'actions pour le compte du Parc, la chambre observe que le SM-PNRV continue de soutenir le groupement d'employeurs par une subvention de 40 k€ depuis 2018 (37 825 € auparavant), votée annuellement par avenant d'une convention initiale peu contraignante de 2002.

L'article 10 de la loi du 12 avril 2000 impose la conclusion d'une convention pour l'attribution de toute subvention supérieure à 23 000 € dont le contenu est précisément encadré. Or, en l'espèce, le syndicat mixte s'est contenté de conclure un avenant annuel à une convention de 2002. Cet avenant ne comprend aucune information hormis le montant de la subvention accordée. Le SM-PNRV dispose des éléments d'activité du groupement présenté en assemblée générale, mais ne répond pas aux conditions réglementaires de publicité de cette subvention³. Le Parc met également à la disposition de l'association un bureau dans ses locaux.

La chambre invite le PNRV à préciser son engagement au bénéfice du service de remplacement dans le cadre de la nouvelle charte, et de conclure une convention détaillée, conforme aux usages.

1.3 La mise en œuvre des actions au titre de l'axe 1 de la charte

Compte tenu du travail d'évaluation ex-post conduit pour engager la procédure de renouvellement de la charte, de la complétude et du détail des fiches produites pour chaque axe, le présent rapport ne procède pas à la revue de détail des actions menées, mais aborde un angle plus transverse.

Au cœur des objectifs du PNRV, l'axe 1 de la charte (préserver, restaurer et mettre en valeur les patrimoines et ressources du Vercors) a concentré une part importante de son activité.

³ Elle doit en mentionner l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée. Dès lors que le montant d'une subvention est supérieur à 23 000 €, la chambre rappelle que la convention doit être en Open Data (loi Lemaire et ESS), et il convient de remplir dans les documents budgétaires les obligations en matière d'information sur les subventions au tiers (annexe B 1-7 du CA, article L 2313-1 du CGCT).

Le suivi des sites Natura 2000 et des espaces naturels sensibles (ENS) du territoire est une mission permanente du PNR : les comités de suivi réguliers assurent de l'efficacité de cette mission. De même, la gestion de la réserve naturelle des Hauts-Plateaux du Vercors, pour le compte de l'État, fait l'objet d'une évaluation en continu, qui garantit également la qualité du travail fourni par les agents de la réserve, et plus généralement par le Parc qui investit des travaux de suivi scientifique.

Appuyé par les recommandations du conseil scientifique qui apporte une réelle légitimité à son action (voir infra), le PNRV a déployé de nombreux projets reconnus et emblématiques de la reconquête de la biodiversité.

Après celle du bouquetin, la réintroduction du vautour fauve a été initiée en 2008 et les actions conduites ont permis de stabiliser ces populations.

Plus récemment, le SM-PNRV a décidé de proposer un service spécifique d'équarrissage permettant de mettre à disposition des brebis morte en exploitation. Ce service particulier a fait l'objet d'une reconnaissance au niveau national. De même, un programme de réintroduction du gypaète barbu a été mis en place. À l'occasion des lâchers successifs de neuf individus entre 2010 et 2014, puis de deux en 2017 et de quatre plus récemment encore, de nombreuses associations ont accompagné, popularisé et valorisé la démarche. L'espèce ne s'est pas encore reproduite naturellement, en dépit des efforts et du suivi constant par le PNRV⁴.

Si certaines actions sont emblématiques du territoire et très populaires, d'autres sont nettement moins visibles, mais pourtant essentielles. Il s'agit des actions pour lesquelles le Parc a un rôle de « producteur de connaissance », « d'assembleur » et « d'animateur », comme lorsqu'il établit des atlas de la biodiversité, assure les suivis naturalistes ou gère et anime avec l'université de Grenoble un observatoire éco-climatique, dont la version 2.0 a été déployée en 2018.

1.3.1 La gestion des conflits d'usage par le SM-PNRV

Sauf exceptions, les PNR n'ont pas de compétences propres et doivent coordonner les actions des collectivités membres, en mettant en œuvre les cinq missions évoquées supra. Les exceptions portent sur :

- la gestion de la marque nationale « Valeur parc » (voir infra) ;
- la surveillance du respect de l'interdiction de la publicité dans les agglomérations comprises dans leur périmètre ;
- la possibilité de prendre des mesures relatives à la circulation des véhicules à moteur afin de préserver le patrimoine naturel sur les routes non ouvertes à la circulation ;
- l'avis préalable sur les documents d'aménagement de l'espace et d'urbanisme devant être concordants avec la charte.

⁴ <https://www.francebleu.fr/infos/environnement/les-gypaetes-barbus-ont-pondu-dans-le-vercors-1646160435>.

Dans ce cadre très contraint (missions légales et charte), la chambre note que le SM-PNRV s'est affirmé avec succès comme médiateur dans la gestion de conflits d'usage parfois lourds. Ces conflits apparaissent inhérents à la vocation même de son projet de territoire - la charte - par essence transversal et pouvant comporter des objectifs semblant parfois contradictoires. Ainsi :

- le sujet de la présence du loup dans le Vercors peut confronter la mission de préservation de la biodiversité à la fonction pastorale, touristique et récréative ;
- de même, la sur-fréquentation des sites naturels doit être traitée en ménageant les missions d'accueil et d'éducation à l'environnement ;
- ou encore, la promotion touristique les « Routes sublimes du Vercors » doit prendre en compte les nuisances - notamment sonores - inhérentes à la fréquentation des véhicules motorisés.

1.3.1.1 Le « Plan Loup »

Le retour naturel du loup dans le Vercors a été constaté dans les années 1990, signant un pas important dans la reconquête de la biodiversité sur le territoire du Parc. Aujourd'hui deux hordes de loups a minima cohabitent avec les troupeaux d'ovins.

Pour protéger les troupeaux des prédatons fréquentes, les éleveurs se sont entourés de chiens de protection (les patous) qui, eux-mêmes, peuvent représenter un danger potentiel pour les randonneurs, usagers saisonniers du territoire et souvent peu au fait des comportements à adopter à l'approche de troupeaux gardés.

Les loups présents sont également susceptibles de perturber les lieux de vie connus et traditionnels des grands cervidés, qui s'étendent désormais jusqu'à la réserve naturelle des Hauts Plateaux - voire au-delà - incitant les autorités à demander aux chasseurs de faire évoluer leurs plans de chasse. Cette évolution suppose de revoir le règlement de la réserve naturelle.

S'appuyant notamment sur les avis du conseil scientifique, le SM-PNRV a porté le « Plan Loup » en 2018, en relais du « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Les actions mises en œuvre dans ce cadre reposent sur la circulation de l'information, la connaissance de l'espèce, la protection des troupeaux et du pastoralisme.

L'inscription au débat de ces conflits d'usages multiples par le Parc a permis de rétablir un dialogue, pourtant difficile, entre parties prenantes et de proposer des innovations acceptées par tous, comme l'introduction d'une nouvelle race de vache plus « offensive⁵ » en cas d'attaque, le lancement d'un travail de recherche universitaire pour une meilleure sélection des patous⁶ ou encore l'organisation d'un conseil consultatif de la réserve naturelle des Hauts-Plateaux du Vercors sur la question du règlement de chasse.

La présence du loup reste une problématique prégnante du territoire, mais la chambre observe qu'elle est aujourd'hui abordée dans un climat plus serein et réellement constructif.

⁵ Introduction de la vache Herens, race rustique et matriarcale, défendant ses congénères.

⁶ Projet de recherche universitaire sur des tests comportementaux des patous au plus jeune âge pour mieux caractériser leur tempérament et pour mieux les sélectionner.

1.3.1.2 Les « Sublimes routes du Vercors »

Les offices de tourisme locaux et le Parc, via notamment le site de la marque locale Inspiration Vercors (voir infra), ont développé une campagne de communication relative aux « Sublimes routes du Vercors » et portant des messages (« Échappons-nous en parcourant les sublimes routes du Vercors : voies à haute valeur patrimoniale tracées à partir de 1827 » ou « Laissons-nous transporter sur ces itinéraires spécialement imaginés pour se jouer des reliefs et faire oublier l'asphalte. ») auxquels les motards ont été sensibles, même s'ils n'étaient pas la cible visée, entraînant des désagréments notamment sonores.

Partant de ce constat et d'une incontestable exaspération des habitants, le SM-PNRV a rédigé un communiqué de presse, en accord avec les maires et les autorités préfectorales, rappelant quelques constats simples (« Cette pollution sonore pose problème aux habitants, affecte leur tranquillité et leur santé. Elle perturbe également la quiétude de la faune. Elle est par ailleurs susceptible de nuire à l'expérience que viennent vivre les visiteurs sur cette terre de ressourcements qu'est le Vercors »). Ce communiqué diffusé en avril 2021 précise que l'objectif n'est « pas de limiter la venue des motards dans le Vercors ou d'en faire des boucs émissaires, mais de rappeler quelques règles de bien vivre ensemble pour éviter que la situation ne dégénère dans l'exaspération et l'incompréhension ».

Cette initiative, largement sollicitée, a permis de donner des signes concrets de la prise en compte du problème, mais surtout de structurer une réponse officielle et organisée pour essayer de limiter les nuisances.

1.3.1.3 La gestion de la sur-fréquentation des sites

À l'instar d'autres parcs naturels en France, et à la suite notamment des restrictions de déplacements liés à l'épidémie de la COVID 19, le territoire du PNRV a connu un regain massif de fréquentation, singulièrement de ses espaces naturels protégés, en 2020 et 2021. En 2020 par exemple, plus de 115 000 visiteurs ont été comptabilisés sur le site de la Molière et du Sornin, alors que le parking (fermé l'hiver) ne peut accueillir que 50 véhicules.

Au-delà des atteintes à l'environnement relevées (flore piétinée, dérangement de la faune, abandon de déchets), les résidents du territoire ont mal vécu cet afflux important.

L'accueil et l'éducation à l'environnement sont au nombre des missions de tout PNR ; mais il doit également préserver la biodiversité de son territoire. Pour cela, le Parc ne peut user de pouvoirs de police (hors du cas particulier de la réserve nationale). Il a néanmoins été sollicité, au titre de la gestion des « conflits d'usage », notamment par les élus locaux, pour déployer des mesures spécifiques d'information, d'accompagnement et de régulations de ces publics trop nombreux et parfois ignorants des règles qui s'imposent sur son territoire.

Le SM-PNRV a, cette fois encore, su organiser le débat local, y compris lors du second confinement via des réunions dématérialisées (« webinaires ») très suivies. Cette large concertation a débouché sur des décisions qui, pour la plupart, ne relèvent pas du Parc, sur la base d'une classification de 103 sites sensibles (classés en sites à éviter, sites à canaliser, sites à préconiser) portant concrètement sur :

- l'information des publics ;
- la fermeture de routes, la signalisation des aires de bivouacs et le lancement d'une réflexion sur la mise en place de navettes ;

- la médiation notamment par des personnes effectuant leur service civique, déployées sur les sites les plus « en tension » pour expliquer les règles d'usages de ces espaces sensibles.

Pour conclure sur cette thématique, la chambre observe que le SM-PNRV s'est imposé efficacement dans la gestion des conflits d'usage sur son territoire, affirmant sa légitimité scientifique et témoignant d'une réelle capacité de médiation.

L'objectif stratégique 1.2 de la charte (« Faire des patrimoines culturels un vecteur de qualité la vie et un lien entre les générations actuelles et futures ») comprend de nombreuses actions à caractère socio-culturel tendant à valoriser le patrimoine et l'histoire locale.

Pilier majeur et historique de l'action du PNRV, la mission culture semble cependant quelque peu désinvestie (Voir évaluation ex-post), en lien avec la baisse des moyens consacrés et la fin du partenariat avec le CPIE. Cette question a largement fait débat au cours des ateliers dans le cadre du renouvellement de la charte.

Pour autant, le SM-PNRV reste propriétaire et exploite deux musées situés dans la Drôme (Vassieux-en-Vercors) : le musée de la préhistoire (musée labellisé de France) et le mémorial de la Résistance (site national historique de la Résistance du Vercors).

1.3.2 Le mémorial de la Résistance

À l'initiative notamment de l'association « Les pionniers du Vercors », association d'anciens résistants, le mémorial de la Résistance du Vercors a été réalisé par le SM-PNRV en 1994 sur le territoire de Vassieux-en-Vercors, l'une des cinq communes compagnon de la Libération⁷. Le mémorial est l'étape centrale d'un parcours qui conduit le visiteur à découvrir les lieux où se sont déroulés les événements tragiques du Vercors en 1944. Il est l'un des sites majeurs du projet « Les chemins de la liberté », animé par le Parc, et qui propose un parcours et une signalétique permettant de découvrir l'ensemble des lieux de mémoire du Vercors.

1.3.2.1 Fréquentation et recettes d'exploitation

Le mémorial de la Résistance a accueilli, en moyenne, 30 000 visiteurs par an entre 2015 et 2019. La commune de Vassieux-en-Vercors abrite également le musée départemental de la Résistance, géré par le département de la Drôme. Les deux sites sont partenaires et proposent des actions et une billetterie commune. La fréquentation du musée départemental est proche de celle du mémorial.

Aux fins de comparaison :

- le musée de la Résistance de l'Isère, à Grenoble, ville également compagnon de la Libération (géré par le département de l'Isère, l'entrée est gratuite) a une fréquentation moyenne de 31 000 visiteurs ;
- le musée de la Résistance de Nantes, autre ville compagnon de la Libération (musée associatif, à Châteaubriant, entrée gratuite), accueille entre 12 000 et 15 000 visiteurs par an ;
- le mémorial d'Oradour-sur-Glane près de 130 000 visiteurs.

⁷ Les quatre autres communes sont Paris, Nantes, Grenoble et l'île de Sein.

La structure de clientèle est relativement stable : un tiers de groupes (67 % d'entrées individuelles), un tiers de jeunes (67 % d'adultes), à 94 % française, et notamment originaire de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En moyenne annuelle, le mémorial accueille 7 000 scolaires chaque année, principalement des collégiens.

La fréquentation du musée a généré annuellement en moyenne 185 000 € de recettes au cours de la période contrôlée. Les redevances d'entrées ont représenté 73 % des produits et les ventes de la boutique 27 %.

L'impact de la crise sanitaire a été majeur sur la fréquentation en 2020 qui a chuté de près d'un tiers. L'impact sur les recettes des entrées est important (un tiers, soit 53 000 €), moins sur les ventes en boutique (15 %, soit 7 000 €).

1.3.2.2 L'équilibre financier du mémorial de la Résistance

Le musée de la Résistance est doté d'un budget annexe. Il est fait application de la nomenclature M14.

Tableau n° 3 : Compte d'exploitation du mémorial de la Résistance

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation (1)	192 198	198 909	219 342	218 754	237 368	182 116
Dotations et participations	135 781	134 107	134 107	134 107	134 107	114 107
= Produits de gestion (A)	327 979	333 015	353 449	352 861	371 474	296 222
Charges à caractère général	116 291	116 522	134 387	113 064	132 441	120 071
+ Charges de personnel	188 431	206 957	190 488	208 699	207 262	225 517
= Charges de gestion (B)	304 723	323 479	324 875	321 763	339 705	345 588
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	23 256	9 537	28 574	31 098	31 769	- 49 366

Source : comptes de gestion

Les ressources d'exploitation incluent des mises à disposition facturées, de l'ordre de 30 000 €, ce qui explique la différence avec le tableau précédent.

Les charges d'exploitation sont constituées aux deux tiers par les charges de personnel, croissantes sur la période. Aux trois agents permanents s'ajoutent des saisonniers (pour la saison estivale).

Pour couvrir les charges de gestion et compléter les recettes d'exploitation (billetterie et ventes en boutique), une subvention d'équilibre est versée par le budget principal du SM-PNRV (134 k€ par an jusqu'en 2019, puis 114 k€ en 2020). Elle représente en moyenne 41 % des produits de gestion du budget annexe.

Présentée comme une subvention d'équilibre, le versement du budget principal s'apparente davantage à une subvention récurrente de fonctionnement, peu corrélée avec les résultats d'exploitation. Le SM la justifie par la volonté d'assurer une trésorerie confortable au Mémorial.

Tableau n° 4 : Formation de la trésorerie du mémorial de la Résistance

Au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	87 998	81 007	81 845	89 088	117 376	47 351
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>104,2</i>	<i>90,7</i>	<i>91,5</i>	<i>100,8</i>	<i>126,1</i>	<i>50,0</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 100	74 609	- 6 192	14 346	- 5 117	26 719
= Trésorerie nette	88 099	6 398	88 036	74 742	122 493	20 632
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>104,4</i>	<i>7,2</i>	<i>98,4</i>	<i>84,5</i>	<i>131,6</i>	<i>21,8</i>

Source : comptes de gestion, BA Mémorial

Jusqu'en 2019, la subvention de fonctionnement, constante, a permis de couvrir les besoins de fonctionnement et d'investissement et de renforcer un fonds de roulement (+ 40 k€ entre le 1^{er} janvier 2015 et 31 décembre 2019) déjà conséquent en début de période (104 jours de charges), par ailleurs alimenté par des recettes croissantes.

Le constat d'une subvention de fonctionnement non ajustée aux besoins réels du Mémorial aurait donc pu être dressé jusqu'en 2019. Mais l'année 2020, marquée par un effondrement du résultat d'exploitation (baisse des recettes de 70 k€), a eu pour effet de ramener le fonds de roulement à un niveau plus conforme aux standards de gestion (50 jours de charges), et la trésorerie à un niveau plus conforme aux standards d'un budget annexe bénéficiant d'une subvention du budget principal.

La crise sanitaire a donc eu un impact très significatif sur les recettes peu répercuté sur les charges, le SM-PNRV ayant décidé de maintenir le recours aux emplois saisonniers pour la période estivale.

Le budget annexe du musée ne porte que des investissements de maintenance courante, les gros projets étant supportés par le budget principal, comme par exemple la rénovation du parcours muséographique. Le budget prévisionnel du projet était compris entre 298 k€ et 337 k€. Le coût final s'est élevé à 391 k€, auquel s'ajoutent 12 k€ de travaux aux abords du musée. La rénovation a été subventionnée à hauteur de 403 k€ par la région Auvergne-Rhône-Alpes, soit à 100 %, possibilité offerte par le statut de syndicat mixte ouvert. L'opération a été neutre financièrement pour le SM-PNRV, et le montant prévisionnel des travaux n'a été que très légèrement dépassé (11 %).

1.3.3 Le musée de la Préhistoire

Installé sur le site d'un atelier de taille de silex découvert en 1970 (abandonné il y a 4 500 ans par des artisans-taillieurs et exceptionnellement bien conservé), le musée de la préhistoire du Vercors a été construit en 1978 pour abriter ce lieu unique, classé monument historique en 1983 puis labellisé musée de France en 2002.

Initialement, le musée avait un fort un positionnement scientifique et était un lieu d'archéologie expérimentale. Cette dimension scientifique est donc un deuxième aspect constitutif de l'identité du site, qui peut être décliné particulièrement pour les scolaires.

En 2007-2008, sous l'impulsion du SM-PNRV et en partenariat avec la Conservation du patrimoine de la Drôme, un projet de rénovation a émergé visant à agrandir le bâtiment et renouveler la muséographie. Depuis, le projet a évolué et, après le bâtiment, le parcours muséal devrait évoluer en 2022, une assistance à maîtrise d'ouvrage spécifique ayant été retenue il y a peu.

1.3.3.1 Fréquentation et recettes d'exploitation du musée de la Préhistoire.

Jusqu'en 2019, le musée a accueilli entre 10 000 et 12 000 visiteurs par an. La fréquentation était concentrée au printemps et en été, comme pour le mémorial de la Résistance. Les recettes générées ont fluctué annuellement entre 55 000 € et 62 000 €.

La structure de clientèle est relativement stable : quasi parité entre groupes et entrées individuelles, 56 % de jeunes, clientèle à 98 % française, et notamment originaire de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En moyenne annuelle, le musée de la préhistoire reçoit 2 500 scolaires, principalement des classes de primaire.

Le musée est concurrencé par d'autres sites relatifs à la préhistoire, plus facilement accessibles (caverne du Pont-d'Arc, notamment), sur des sites proposant des hébergements permettant de bénéficier des prestations sur plusieurs journées. Pour illustration, le département de la Drôme édite un guide des musées et de la préhistoire qui recense près de 60 sites sur son territoire. En Isère, les sites sont également nombreux et renommés, comme le musée archéologique de Grenoble (Saint-Laurent) qui accueille plus de 45 000 visiteurs annuellement, ou le site de Choranche, à 35 km de Vassieux-en-Vercors (100 000 visiteurs par an).

1.3.3.2 L'équilibre financier du musée de la Préhistoire

Les recettes du musée proviennent essentiellement de la subvention du budget principal (145 k€ par an), soit 73 % des recettes de fonctionnement, en moyenne sur la période. Cette subvention est indispensable à l'équilibre du budget. Versée par le budget principal, elle inclut une subvention de 60 000 € du département de la Drôme, au titre notamment de la responsabilité scientifique qu'il exerce via la Conservation du patrimoine de la Drôme, émanation du département.

Tableau n° 5 : Compte d'exploitation du musée de la préhistoire

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation	55 497	56 978	51 311	60 810	56 245	35 002
Dotations et participations	145 000	145 000	145 000	145 000	145 000	145 000
= Produits de gestion (A)	200 497	201 978	196 311	205 810	201 245	180 002
Charges à caractère général	55 862	55 680	55 257	66 120	61 577	60 997
+ Charges de personnel	110 185	113 807	111 434	82 262	107 705	105 344
= Charges de gestion (B)	166 048	169 486	166 691	148 382	169 283	166 341
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	34 449	32 491	29 620	57 428	31 962	13 661

Source : compte de gestion du budget annexe.

Les charges de personnel constituent en moyenne plus de 65 % des charges de gestion. Comme pour le Mémorial de la Résistance, le niveau de la trésorerie est très élevé, en raison de la stabilité de la subvention du budget général qui n'est pas non plus ajustée aux besoins réels du musée.

Tableau n° 6 : Formation de la trésorerie du musée de la Préhistoire

Au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	87 998	81 007	81 845	89 088	117 376	47 351
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>104,2</i>	<i>90,7</i>	<i>91,5</i>	<i>100,8</i>	<i>126,1</i>	<i>50,0</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 100	74 609	- 6 192	14 346	- 5 117	26 719
= Trésorerie nette	88 099	6 398	88 036	74 742	122 493	20 632
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>104,4</i>	<i>7,2</i>	<i>98,4</i>	<i>84,5</i>	<i>131,6</i>	<i>21,8</i>

Source : compte de gestion du budget annexe.

Très ancrés sur le territoire, porteurs d'une image forte et contribuant à l'attractivité du PNRV et à sa dynamique économique, ces deux musées entraînent un coût net annuel moyen pour le syndicat de près de 220 000 €, ce qui n'est pas négligeable.

1.3.4 Les actions au titre de l'aménagement

Le SM-PNRV est associé à l'élaboration des documents d'urbanisme sur son territoire au titre des « personnes publiques associées » (PPA) par application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement qui dispose que « *les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs, les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu ainsi que les cartes communales doivent être compatibles avec les chartes [...]* ».

Pendant la période d'applicabilité de la charte actuelle, le Parc a peu investi ces questions, assurant toutefois son rôle de PPA en apportant son avis sur les quelques documents d'urbanisme qui lui ont été soumis.

Pour autant, l'artificialisation des sols est un indicateur inquiétant, que le PNRV a intégré dans son projet de nouvelle charte, constatant que « *le modèle de l'habitation individuelle, consommateur d'espaces, reste dominant dans les villages et porteur d'une forte attractivité vis-à-vis des populations nouvelles cherchant une alternative au modèle urbain. Ainsi, l'indicateur d'artificialisation du territoire [...] ne peut plus être considéré comme satisfaisant au regard de la politique nationale du Zéro Artificialisation Nette. Le projet de charte 2023 2038 prend en compte cette nécessaire inflexion en fixant les objectifs suivants :*

- *pérenniser activement le foncier dédié aux espaces naturels et agricoles et opérer des acquisitions et mesures compensatoires quand elles s'avèrent nécessaires ;*
- *veiller à la cohérence du développement des zones non couvertes par un SCoT [...] ;*
- *accueillir les nouvelles activités dans une logique d'exemplarité ;*
- *protéger les continuités écologiques socles afin de sauvegarder les services rendus par les écosystèmes et surtout tendre vers des objectifs cible de densités de logement et de zéro artificialisation nette. Une mesure de la charte prévoit des objectifs chiffrés d'artificialisation et de densité de logement, qui devront faire l'objet d'un travail collaboratif entre le Parc, les collectivités porteuses de document d'urbanisme et l'État ».*

Tableau n° 7 : Indicateurs d'artificialisation des sols

	Part de surface artificialisée % en 1990	Évolution surfaces entre 1990 et 2018 en ha			Indicateur d'étalement ⁸		
		Artificialisée	Agricole	Forêt	1990-2006	2006-2018	1990-2018
Piémont nord	16,92	296	- 231	- 34	1,84	0,73	1,32
Quatre-Montagnes	2,56	380	- 407	28	0,95	0,64	0,79
Royans-sur-Isère	1,39	300	- 453	153	1,88	3,98	2,54
Royans-sur-Drôme	0,86	166	- 211	47	2,95	10,16	5,73
Trièves	0,64	-1	- 91	113	0,00	- 0,06	- 0,01
Diois	0,31	192	- 100	- 92	11,91	3,78	8,72
Vercors Drôme	0,27	56	- 298	242	4,03	133,17	6,10
Gervanne	ns	58	234	-292	ns	ns	ns
Total PNR	1,89	1 447	- 1 557	163	2,07	1,83	2,05

Source : Corine Land Cover, Insee, traitement CRC

En une trentaine d'année, 1 450 hectares ont été artificialisés sur le territoire du Parc, aux dépens des surfaces agricoles, notamment.

Ces éléments, connus du PNRV, justifie son projet d'un investissement plus fort sur ces problématiques et enjeux dans les années à venir.

1.4 La mise en œuvre des actions au titre de l'axe 2 de la charte

L'axe 2 de la charte (« S'impliquer pour un développement durable fondé sur la valorisation des ressources spécifiques ») est décliné par un grand nombre d'objectifs opérationnels, très divers, de la promotion d'une agriculture durable et de qualité au développement des technologies de l'information ou à l'accueil d'entreprises, en passant par la valorisation de la ressource bois ou la promotion d'une image commune.

L'évaluation ex-ante conduite par un cabinet extérieur (voir supra) a porté un regard mesuré sur le déploiement des actions de l'axe 2 prévues, notant que le PNRV s'est recentré de fait sur des actions emblématiques (fête du bleu, Vis ma vie de bûcheron, prairies fleuries, par exemple), aux dépens d'actions plus structurantes.

Au titre de l'objectif 2.3 (« soutenir le développement d'un tourisme durable et promouvoir une image commune »), le Parc a déployé une politique de marque, et poursuivi son action historique de soutien à des centres de vacances dont il est propriétaire.

⁸ Cet indicateur correspond au rapport entre le taux d'évolution des surfaces urbanisées et le taux de croissance des habitants. Inférieur à 1, l'étalement urbain est faible (croissance de la tache urbaine inférieure à la croissance de la population). Supérieur à 1, la tache urbaine croît plus vite que la population. Supérieur à 2, l'étalement est considéré comme fort. Il est problématique quand l'artificialisation est associée à une baisse de la population.

1.4.1 La politique de promotion du territoire par le marquage

En 2021, le SM-PNRV anime deux marques sur son territoire, la marque « Valeurs PNR » et la marque « Inspiration Vercors ». Le risque de concurrence entre les dispositifs de marquage et leurs résultats ont été questionnés par la chambre.

Les marques⁹ publiques peuvent désigner une institution, un établissement, une collectivité, mais également une politique ou un évènement, des « reconnaissances » ou encore des labels.

Elles visent à fédérer, valoriser l'action, identifier ou distinguer une institution, ou encore développer l'attractivité d'un territoire.

Chronologiquement, les démarches de « marquage » sur le territoire du Parc ont été déployées comme suit :

- la marque « Inspiration Vercors » ;
- la marque nationale « Parc » devenue ensuite la marque « Valeurs Parc ».

1.4.1.1 La marque « Inspiration Vercors »

En 2010, plusieurs acteurs du secteur du tourisme dans le Vercors ont initié une démarche de « promotion globale » du territoire qui a débouché, en 2012, sur la création d'un « collectif » et d'une marque, « Inspiration Vercors ». À l'origine, ce « collectif » associait le SM-PNRV, Vercors Tourisme et les offices de tourisme du territoire.

Le Parc a précisé que, jusqu'en 2018, il ne portait pas la totalité de l'animation technique de la démarche et que « une partie importante de l'activité liée à Inspiration Vercors portée par la Parc » aurait « été consacrée à la structuration de la gouvernance [...] » (SM-PNRV). Il n'a d'ailleurs pas pu documenter le suivi même de l'activité pour les exercices 2015 à 2017.



Le nom « Inspiration Vercors » ne fait pas référence au Parc, condition sine qua non posée par certains acteurs pour adhérer au projet. Cette exigence explique en grande partie la persistance, en 2021, de deux dispositifs de marquage (voir infra marque « Valeurs Parc ») sur un même territoire, pourtant animés par la même personne publique, et pour une fonction proche, bien que, à l'estime du SM-PNRV, « Inspiration Vercors » est spécifiquement destiné à la prospection exogène dans le cadre de leur projet de marketing territorial.

La marque « Inspiration Vercors » vise la promotion du territoire par des actions de communication classiques (brochures, participation au salon de l'agriculture, présence sur les réseaux sociaux) mais également à fédérer les professionnels par une démarche, peu contraignante, de « label partner ». Ce marquage « partner » est ouvert à tous ceux qui exercent une activité « en lien » avec le tourisme et qui répondent « à plus de 80 % des critères socles

⁹ L. 711-1 du code de la propriété intellectuelle (CPI) : « La marque de produits ou de services est un signe servant à distinguer les produits ou services d'une personne physique ou morale de ceux d'autres personnes physiques ou morales. Ce signe doit pouvoir être représenté dans le registre national des marques de manière à permettre à toute personne de déterminer précisément et clairement l'objet de la protection conférée à son titulaire ».

communs spécifiques » (après analyse par une commission composée des offices du tourisme du Vercors et du PNR). En 2021, la « participation » des « partenaires » est gratuite, même si des réflexions sont en cours sur ce sujet. Entre 2019 et 2020, le nombre de partenaires labellisés est passé de 25 à 55.

La labellisation offre notamment l'accès aux opérations de promotion financées par le collectif et à la visibilité sur les réseaux sociaux qu'il anime.

Les données figurant dans les bilans d'activité communiqués (2018 à 2020) ne mesurent pas les éventuelles retombées touristiques ou économiques de la démarche. Pour le volet communication, et sur ce pas de temps réduit, l'activité sur les réseaux sociaux est en augmentation (entre 2018 et 2020, le nombre de « fans » sur Facebook est passé de 739 à 27 293).



S'agissant des moyens humains mobilisés en 2020, le SM-PRNV a déclaré de façon imprécise :

- un chargé de mission « web marketing » pour 100 % de son temps (temps réel d'activité non précisé) ;
- un chargé de mission « diversification touristique » pour « 60 jours environ » ;
- un chargé de mission « réseau site » pour « 120 jours environ » ;
- le chef du service tourisme et accueil du public à hauteur de « quelques jours dans le cadre de la coordination du service ».

Le SM-PRNV n'a pas fait état d'action de contrôle du respect du label par les « partenaires » après attribution.

1.4.1.2 La marque « Parc » devenue « Marque Valeurs PNR »

Les statuts de 2012 fondent la compétence du SM-PRNV pour gérer, sur son territoire, la marque collective nationale « PNR », soit « Parc naturel régional Vercors ».

Figure n° 1 : Logo de la précédente « Marque Parc »



En 2015-2016, la fédération des PNR a entrepris de rationaliser et homogénéiser les déclinaisons locales de la marque nationale, notamment par l'adoption d'un logo commun et de

« référentiels cadres ». Dans ce cadre, des outils de communication élaborés au niveau national sont déclinables à l'échelle territoriale de chaque parc (affiches, plaques extérieures, dépliants, etc.).

Figure n° 2: Marque « Valeurs Parc naturel régional »



La marque est « [...] attribuée par les parcs, sur la base d'une démarche contractuelle, à tous les professionnels de leur territoire qui le souhaitent et qui satisfont le niveau d'exigence requis ». Chaque parc est responsable de l'accompagnement des candidats de son territoire dans le processus de « marquage ».

Sur le territoire du SM-PRNV, la convention de contractualisation s'applique de trois à cinq ans et prévoit une cotisation annuelle relativement modique¹⁰. Le Parc apporte, au-delà du marquage, un soutien en matière de communication (campagne de communication digitale, dépliants, photographies professionnelles, affiches).

Le champ d'application possible de « Valeurs Parc » est large (produits du territoire, accueil, savoir faire). Pourtant, en 2021, sur le territoire du SM-PRNV, la déclinaison est limitée aux produits du terroir (viandes bovine, ovine et caprine, fromages et produits laitiers ; truites et salmonidés, plantes à parfum, aromatiques et médicinales). L'efficacité de la politique de valorisation du territoire par le Parc dépend fortement de l'adhésion des acteurs économiques et touristiques du territoire. Dans ce cadre, il a communiqué les données suivantes s'agissant de l'ancienne marque (« Marque Parc ») :

- 45 exploitations agricoles étaient labellisées en 2015, contre 37 en 2021 (les premiers labels Partners ont été attribués fin 2019) ;
- 100 établissements touristiques et de sorties accompagnées étaient labellisés précédemment (en 2019, 25 « partners Inspirations Vercors »).

À l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la marque nationale est en progression, mais avec de fortes disparités. Si le nombre de « partenaires » progresse aussi sur le territoire du SM-PRNV, il reste inférieur à la moyenne régionale (46,5/parc).

¹⁰ 50 €/ an pour les auto-entrepreneurs et micro entreprises ; 100 €/an jusqu'à 10 ETP ; 300 €/an à partir de 11 ETP.

Tableau n° 8 : Évolution du nombre d'entreprises bénéficiaires de la « Marque Parc » dans la région Auvergne-Rhône-Alpes entre 2018 et 2020

Année création parc	PNR	Fin 2018	Fin 2020
2001	Monts d'Ardèche	158	162
1977	Volcans d'Auvergne	80	74
1986	Livradois-Forez	39	37
1970	Vercors	0	37
1995	Chartreuse	50	0
1995	Massif des Bauges	0	0
1974	Pilat	0	0
1986	Haut-Jura	53	105
2018	Aubrac	0	3
		380	418

Source : Fédération nationale des parcs naturels régionaux

S'agissant des moyens humains, cette marque mobilise deux agents du service agriculture et forêt du SM-PNRV (à hauteur de 23 et 30 jours d'activité en 2020). Leurs missions en matière de communication n'ont pas été précisées.

La marque « Valeurs Parc » ne fait pas non plus l'objet de surveillance et de contrôle post conventionnement. Le SM-PNRV n'a sans doute pas les moyens nécessaires pour exercer un tel suivi et se concentre, à ce stade, sur la déclinaison locale des référentiels nationaux et les démarches d'audit et labellisation.

Néanmoins, la crédibilité des dispositifs de marquage devrait conduire, à terme, à développer des mécanismes de contrôle après attribution.

1.4.1.3 Un nécessaire recentrage sur la marque nationale

Le collectif et le déploiement de la marque « Inspiration Vercors » ne signifie pas la fin d'autres initiatives à une échelle plus réduite, portées notamment par les OTI (« Autrans Méaudre Vercors naturellement » ; « Aux sources de la Drôme », « Du Vercors à la Provence », « Retour à l'essentiel »).

L'analyse des sites Internet des intercommunalités impliquées dans le périmètre du Parc, conduite par la chambre en août 2021, est à ce sujet éloquent : aucun site institutionnel ne mentionne « Inspiration Vercors ». Pour le président du PNRV, les sites des EPCI n'ont pas vocation à promouvoir la « inspiration Vercors », en revanche mention est bien faite d'Inspiration Vercors sur les sites des OTI.

S'agissant des perspectives de développement, en septembre 2021, la réflexion sur l'intégration des villes-portes au sein du comité de pilotage est toujours « en réflexion » (SM PNRV), même si le syndicat a déclaré, sans l'illustrer, que « des actions de collaboration concrètes existent déjà sur l'offre et la promotion avec les deux agglomérations de Valence Romans Agglomération et Grenoble Métropole ».

Le président du PNRV considère que « l'appropriation de la marque Inspiration Vercors a certes encore des marges de progrès, mais son abandon semblerait préjudiciable dans la mesure où elle n'a pas d'équivalent (les autres marques de promotion du Vercors ne concernent qu'une partie du massif). Or il est régulièrement souligné que la plupart des destinations

infra-massif du Vercors ne peuvent avoir de visibilité dès lors que l'on s'éloigne géographiquement, et a fortiori à l'international. »

Pour la chambre, et plus généralement, la politique de promotion sur le territoire du Vercors est morcelée en 2021. Elle peine à s'affranchir des frontières administratives des EPCI, voire de certaines communes.

La coexistence de deux marques pose la question de la lisibilité des dispositifs de promotion et de la mobilisation concomitante, voire concurrente, de moyens publics, d'autant plus que les deux marques cohabitent avec des marques départementales (Drôme c'est ma nature, Is(h)ère), régionales (La région du goût, Renaître ici) et des marquages ou labels privés tels que Logis de France.

Dans ce contexte, la chambre considère qu'il aurait été souhaitable de regrouper les deux dispositifs pour lesquels le SM intervient (« Valeurs Parc » et « Inspiration Vercors »).

Compte tenu des difficultés à fédérer l'ensemble des acteurs du territoire, notamment du fait du refus d'une bannière commune « PNR » de certains acteurs du territoire qu'il invoque, la chambre l'invite à recentrer et limiter ses interventions et ressources sur la déclinaison locale de la marque nationale, et qui affirment les valeurs singulières et distinctives d'un PNR.

1.4.2 La gestion des centres de vacances

Comme évoqué précédemment, le PNRV a été créé en 1970, ses liens avec le territoire sont donc anciens, et il subsiste en 2021 des actions qu'il porte « historiquement ». C'est le cas de la gestion de deux centres de vacances, propriétés du Parc de longue date, et dont l'exploitation est confiée par convention à deux associations locales.

1.4.2.1 La gestion du village de vacances le Piroulet

Le SM- PNRV est propriétaire d'un village de vacances, le Piroulet, situé sur la commune de Vassieux-en-Vercors (capacité de 140 lits dans le bâtiment principal et cinq gîtes de six places sur une surface de 3 306 m²). Le bâtiment principal a fait l'objet en 2020 d'importants travaux de rénovation et de mises aux normes, qu'il a financés (3,32 M€).

L'exploitation du centre est assurée par une association, l'association de loisirs, d'animation et de vacances Vassieux (ALAVV). Il résulte de l'analyse de la version modifiée en 2015 des statuts que cette association a été créée en 1979 notamment pour « *gérer le centre polyvalent de vacances de Vassieux construit par le syndicat mixte du Parc [...]* ».

L'association exploite le centre par une offre de location d'hébergement touristique, de restauration et d'activités de loisir dont la commercialisation est en partie sous-traitée.

Pourtant, le cadre conventionnel liant depuis 2006 le SM-PNRV à l'association n'est pas celui d'une convention d'exploitation mais d'une simple convention d'occupation. La décision du bureau syndical du 17 mars 2009 est explicite sur ce point.

Et la nouvelle convention de 2019 définit « les conditions d'occupation privative » des biens, et se contente de préciser qu'ils sont « affectés à des activités d'accueil et d'animation » sans renvoi aux missions de service public du Parc. Elle ne fait aucunement mention d'une quelconque délégation d'exploitation.

Une décision du bureau du 16 décembre 2019 met fin à la convention « en cours » et en approuve une nouvelle, poursuivant ainsi le dispositif de conventionnement avec l'association. Cette décision intervient alors que deux études importantes ont été livrées au Parc : une étude du cabinet KPMG sur le projet de rénovation, et une étude du cabinet Protourisme sur le « projet stratégique du Village Vacances ». Ces deux études sont très documentées et ont permis au SM-PNRV d'avoir une vision fine et optimiste des possibilités de développement du site.

La convention du 20 décembre 2019, applicable depuis le 1^{er} janvier 2020, appelle en outre plusieurs remarques.

Compte tenu de la nature de l'activité économique de l'association sur le site, une simple convention d'occupation du domaine est insuffisante. Le SM-PRNV aurait dû conclure une convention d'exploitation. Au-delà, la convention conclue en 2019 aurait dû être précédée d'une « procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester » en application de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

Le Parc n'ignore pas les insuffisances en la matière comme l'illustre l'article 2 de la convention qui précise que : « pour information, le PNR du Vercors envisage la mise en place d'une concession de service à l'expiration de la présente convention en [...] suivant les dispositions de l'article L. 1410-1 et suivants » du CGCT ; article qui renvoie au code de la commande publique (CCP).

Par ailleurs, la convention est déséquilibrée en faveur du co-contractant. Les obligations à sa charge sont quasi inexistantes, comme déjà, alors que les modalités financières se cantonnent à la fixation d'une redevance d'occupation.

De même, la durée (sept ans à compter du 1^{er} janvier 2020) est particulièrement longue et ne peut être justifiée, a priori, par des investissements qu'auraient financés le concessionnaire, alors même que l'article L. 2122-2 du CG3P dispose que : « Lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, sa durée est fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis, sans pouvoir excéder les limites prévues, le cas échéant, par la loi ». En l'espèce, les investissements ont été très majoritairement portés par le SM-PNRV. Pour le PNRV, la durée a été calculée pour tenir compte de la durée d'amortissement des investissements directement portés par l'association (200 k€)¹¹.

Dans les faits, la redevance, peu élevée au départ mais d'un montant progressif (voir tableau ci-après), que l'association doit verser sur la période 2020-2027 est un « remboursement » d'une partie des charges d'emprunts contractés par le Parc (2,8 M€) pour financer les travaux de réhabilitation du centre.

Tableau n° 9 : Évolution de la redevance au titre de la convention entre 2020 et 2027 €

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
12 025	48 100	136 000	180 000	180 000	180 000	180 000	180 000	1 096 125

Source : CRC ARA d'après la convention de décembre 2020.

¹¹ Une partie du mobilier, literies, équipements professionnels de la cuisine et vaisselle, téléviseurs, etc.

Le Parc n'a pas contesté cette analyse et a indiqué que le montant de la redevance permettait de couvrir ses charges de remboursement des emprunts contractés. Le loyer de l'association a été fixé à 44 515 € en juin 2009, puis révisé annuellement pour atteindre 48 000 € en 2020. L'augmentation de loyer sera donc conséquente pour l'association puisqu'il s'élèvera à 180 000 € dès 2023. La soutenabilité du loyer a fait l'objet d'une étude spécifique par KPMG.

Au final, les conditions d'exploitation du centre n'étant pas fondamentalement affectées par les travaux entrepris ; la chambre relève le très faible niveau de loyer consenti à l'association avant les travaux.

Tableau n° 10 : Plan de financement de la réhabilitation du Piroulet (février 2020)

Dépenses exprimées en HT		Recettes	
Préparation/Diagnostics	9 000 €	Emprunt Banque populaire	930 000 €
Maîtrise d'oeuvre/contrôles	380 560 €	Emprunt Banque Postale	870 000 €
Travaux	2 705 040 €	Emprunt Crédit agricole	1 000 000 €
Provisions/aléas	132 500 €	Région AuRA – aide à l'hébergement collectif	250 000 €
Assistance - étude projets banques	55 400 €	Région AuRA - bonus neige	150 000 €
Assurance dommage ouvrage	37 500 €	ANCV	120 000 €
Montant total	3 320 000 €	Montant total	3 320 000 €

Source : décision du bureau du 12 février 2020 relative au plan de financement pour les travaux de rénovation du Piroulet

Dans ce contexte, la chambre s'étonne qu'un protocole transactionnel ait été conclu en janvier 2021, avec pour objectif de prévenir « tout contentieux liés à la perte d'exploitation », « la crise sanitaire [ayant] contrarié le bon déroulement des travaux de rénovation » et entraîné le report de « la date de remise de l'ouvrage à l'association gestionnaire » (décision du bureau 27 janvier 2021). Il est, en effet, rappelé que, en l'état, le Parc et l'association ne sont liés que par une simple convention d'occupation du domaine.

Une transaction comporte obligatoirement des concessions réciproques et ne doit pas conduire la personne publique concernée à accorder des libéralités. Elle ne peut notamment accorder une indemnité que si sa responsabilité est établie et pour les seuls préjudices indemnisables¹².

Or, le protocole évoque au surplus un retard imputable au « maître d'œuvre et à certaines entreprises » et le fait que « le plan de trésorerie de l'association était établi sur la base d'une reprise de l'activité au mois de janvier 2021 ». Le SM-PNRV considère donc que l'association « serait fondée à solliciter l'indemnisation de ce préjudice d'exploitation [...] ». Et il accepte donc d'indemniser le signataire d'une simple convention d'occupation pour une perte d'exploitation que l'association « a accepté [...] de limiter [...] au simple remboursement des sommes incompressibles exposées par elles au cours des trois premiers mois de l'année ». Le syndicat a indiqué en réponse à la chambre qu'il travaillait « à la détermination des options

¹² Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits.

susceptibles de lui permettre de rechercher la responsabilité du groupement de maîtrise d'œuvre et, le cas échéant, des entreprises de travaux ».

La chambre rappelle que dans le cadre d'une convention d'occupation, seule la proratisation de la redevance annuelle est possible en « temps normal ». D'ailleurs, dans le cadre de l'épisode autrement plus exceptionnel de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la COVID 19, seule la suspension des redevances domaniales a été autorisée, pour une période seulement (entre mars et juillet 2020), et sous réserve que la dégradation ou la suspension de l'activité ait été liée à l'épidémie ou ses conséquences (absence de « présomption de force majeure »). À cette aune, l'indemnisation de l'association pour un préjudice d'exploitation apparaît disproportionnée et, surtout, juridiquement infondée. Le SM- PNRV a indiqué en réponse que l'indemnité n'avait été versée qu'après justification et un chiffrage établi par un cabinet d'experts comptables, ce qui ne règle pas la question juridique.

En pratique, compte tenu du cadre des relations entre les deux entités, le Parc finance les difficultés de trésorerie d'une association de son territoire, à hauteur de 100 000 €, pour un préjudice d'exploitation qui ne lui est pas imputable, et une activité (« exploitation ») qu'il n'a précisément pas déléguée.

Le protocole transactionnel porte sur trois mois (janvier, février et mars 2021), et les sommes considérées pour fixer le montant comprennent l'ensemble des coûts d'exploitation (salaires, ruptures conventionnelles, frais de formation, électricité, cotisations diverses), soit 101 729 € arrondis à 100 000 €, auxquels doivent être ajoutés les loyers non perçus par le Parc pour 2021 (44 000 €), les frais de chauffage pour 2020 (16 000 €), et la taxe foncière dont le SM ne demande pas le remboursement (6 100 €). Lors du comité syndical de septembre 2021, un second protocole a été proposé pour la période suivant la première (du 1^{er} avril au 30 novembre 2021), mais sans incidence financière cette fois.

Sur le fond, le premier protocole transactionnel est constitutif d'une aide aux entreprises, alors que le SM-PNRV n'a pas de compétence pour aider une association. Le Parc conteste cette analyse.

De jurisprudence constante, les SM ne disposant d'aucune fiscalité propre, l'unique possibilité pour prendre en charge de telles dépenses supplémentaires aurait résidé dans une décision expresse des collectivités adhérentes. Or, en l'occurrence, le principe et le montant du protocole ont été actés par une simple décision du bureau (incompétent en la matière, le règlement des protocoles transactionnels relevant de la compétence du comité syndical), sans recueil de l'avis des membres du syndicat.

La chambre l'invite donc à reconsidérer ce protocole irrégulier et, plus généralement, ses relations conventionnelles et financières avec l'association ALAVV sur la base d'un projet clair, qui définit les attentes et objectifs du PNR à moyen et long terme pour la gestion de cet équipement.

Le SM-PNRV ne saurait attendre 2027 pour se conformer à l'ensemble des obligations ainsi rappelées, notamment pour désigner un nouvel exploitant du centre de vacances le Piroulet s'il décide de conserver cet équipement.

1.4.2.2 La Maison de l'aventure

Inscrite dans l'inventaire des biens du SM-PNRV pour une somme de 894 300 €, la Maison de l'aventure est un bâtiment, propriété du Parc, situé sur le territoire de la commune de la Chapelle-en-Vercors¹³, mis à disposition d'une association à titre gratuit. L'objet social premier de l'association « La Maison de l'aventure » est « de contribuer au développement économique local dans le cadre de l'économie sociale avec des finalités non centrées sur le profit, et de permettre au plus grand nombre de jeunes, sans discrimination, d'accéder aux loisirs et aux pratiques sportives de plein air dans les meilleures conditions de sécurité ».

En 2021, l'association assure également un accueil de loisir sans hébergement (ALSH), et participe activement à l'animation de la vie sociale et culturelle du territoire. Le site géré par l'association est mis à disposition de nombreuses associations locales au titre de l'animation de la vie sociale, dans la partie dont est propriétaire la communauté de commune. Enfin, l'association porte une activité d'accueil et d'hébergement dans un gîte de 48 places, ouvert toute l'année et à tous les publics¹⁴.

L'activité exercée dans cet équipement n'est pas négligeable avec une moyenne de 4 200 nuitées entre 2010 et 2019 et elle assure l'essentiel des revenus de l'association dont le budget annuel avoisine 350 k€. Un des principaux clients de l'association est l'Union des centres sportifs de plein air (UCPA), groupe associatif reconnu d'utilité sociale qui propose une offre importante d'activités sportives, avec près du tiers des nuitées.

Le SM-PNRV propriétaire des lieux mis à disposition est membre de l'association et participe aux conseils d'administration et aux réunions de l'assemblée générale. Les biens sont mis à disposition à titre gratuit par convention de mise à disposition courant jusqu'en 2023. Le président du syndicat mixte considère que la gratuité s'inscrit dans un souci d'équilibre : l'association assure l'entretien du bâtiment et participe financièrement aux gros travaux réalisés sur le bâtiment. La chambre rappelle cependant que tous les flux financiers doivent être retracés dans les comptes du syndicat (pas de « compensations » possibles) en application des règles de la comptabilité publique.

Contrairement au village de vacances Le Piroulet, les coûts de maintenance afférents à la charge du Parc sont faibles (42 500 € depuis 2010, dont 12 000 € d'investissements de mise aux normes). Compte tenu de ce constat, la chambre rappelle les obligations pesant sur tout propriétaire public et notamment le régime de responsabilité applicable aux centres de vacances et singulièrement l'obligation d'entretien.

En tout état de cause, la mise à disposition à titre gratuit d'un bien exploité à des fins commerciales pose aussi question pour la Maison de l'aventure. A minima, au regard du budget annuel de l'activité commerciale de l'association, le SM-PNRV doit procéder à une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à l'attribution de ce contrat dans le respect des dispositions du CG3P rappelées au point précédent.

¹³ Le bâtiment est en fait en copropriété avec la communauté de communes de Royans Vercors qui est propriétaire d'une petite partie du bâtiment. Celui-ci a été construit par le PNR (936 m²), et 242 m² ont été mis en location-vente d'un SIVOM devenu la CCRV qui en est devenue propriétaire récemment).

¹⁴ Labellisée espace de vie sociale le 1^{er} février 2019, agréée établissement d'activités sportives par la Direction départementale de cohésion sociale, elle bénéficie aussi d'un agrément de Jeunesse et d'éducation populaire, mais l'association n'est pas formellement reconnue d'utilité publique.

Recommandation n° 2 : redéfinir les objectifs et les attentes du SM-PNRV pour les centres de vacances, et fixer les modalités d'exploitation en conséquence.

Recommandation n° 3 : appliquer la réglementation relative aux modalités de délégation de l'exploitation de biens propriétés du Parc.

1.5 Les impacts de l'épidémie de la COVID 19 pour le Parc

Le SM-PNRV n'était pas doté d'un plan de continuité au moment de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la COVID19. À l'exception des projets éducatifs dans le cadre scolaire et de projets culturels participatifs difficiles en mode « virtuel », les missions du Parc s'exercent dans le cadre d'échanges avec des interlocuteurs ciblés (élus, acteurs socio-professionnels) et l'activité a pu se poursuivre dans des conditions qu'il juge satisfaisantes.

Le SM-PNRV a déclaré que le télétravail était déjà pratiqué avant la crise sanitaire par « certaines personnes [...] très ponctuellement [...] (20 % des effectifs concernés environ), du fait de l'éloignement de leur domicile de la maison du Parc » sur la base « d'autorisations au cas par cas, soit pour des journées comprenant une réunion située plus proche du domicile que de la maison du Parc, soit -une personne concernée - pour des raisons médicales après avis formel du médecin ».

La chambre note que, en septembre 2021, le comité syndical n'a néanmoins toujours pas délibéré sur cette modalité d'organisation du travail, et le syndicat mixte a indiqué qu'un projet était en cours de concertation « pour une mise en œuvre espérée fin 2021 ». En réponse, le président du syndicat indique que le règlement télétravail a été finalisé en concertation avec les agents et sera validé en mars 2022.

2 LE PROJET DE CHARTE 2023-2038

Sur la forme, le code de l'environnement prévoit l'engagement de la démarche de renouvellement par une délibération de la région et un avis motivé de l'État.

Par délibération du 10 juillet 2017 le comité syndical du Parc (réuni sans condition de quorum, la séance précédente ne réunissant pas assez d'élus) a acté :

- la demande de prolongation de la charte actuelle de trois ans pour disposer des délais suffisant pour élaborer la nouvelle charte et intégrer les nouvelles dispositions de la loi en matière de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ;
- le principe d'une convention avec la région pour la mise en œuvre opérationnelle de la révision et la prise en charge à 100 % par celle-ci des coûts relatifs à la révision ;
- l'organisation des modalités de gouvernance du processus de révision.

Le processus de révision/renouvellement d'une charte est complexe. Il impose une mobilisation importante des élus et des équipes pour répondre aux exigences du code de l'environnement.

2.1 La construction du projet de charte 2023-2038

Pendant trois années denses, les phases successives du processus de révision se sont déroulées sous la direction du président du PNRV et dans le cadre de la « commission de révision de la charte », soucieuse en particulier du respect des principes de gouvernance et de la participation la plus large possible aux travaux engagés.

2.1.1 Les documents essentiels

Les chantiers ont été engagés en janvier 2018 sur la base des premières restitutions de l'évaluation de la charte 2008-2023. Les travaux d'évaluation se sont poursuivis à l'automne 2018, et au printemps 2019. Le rapport d'évaluation a pu être présenté et confronté au diagnostic de territoire, établi en parallèle.

La chambre observe que dans un calendrier contraint par la crise sanitaire liée à la COVID 19, l'ensemble des documents essentiels a été élaboré et produit au moment de l'arrêt de la charte (décembre 2020).

Les projets de statuts modifiés du syndicat (annexe c) et le plan de financement portant sur les trois premières années du classement (annexe f) restent en revanche des chantiers non aboutis.

2.1.2 Une concertation très soutenue tout au long du processus

Comme souhaité au lancement, le projet a reposé sur une large concertation associant les acteurs du territoire (habitants, scolaires, associations, socio-professionnels) et de nombreux élus. Enfin, des ateliers de synthèse avec les élus du PNRV ont été réunis. Initiés le 4 février 2020 à Saint-Laurent-en-Royans, ils ont cadencé la finalisation du projet, jusqu'à fin décembre 2020.

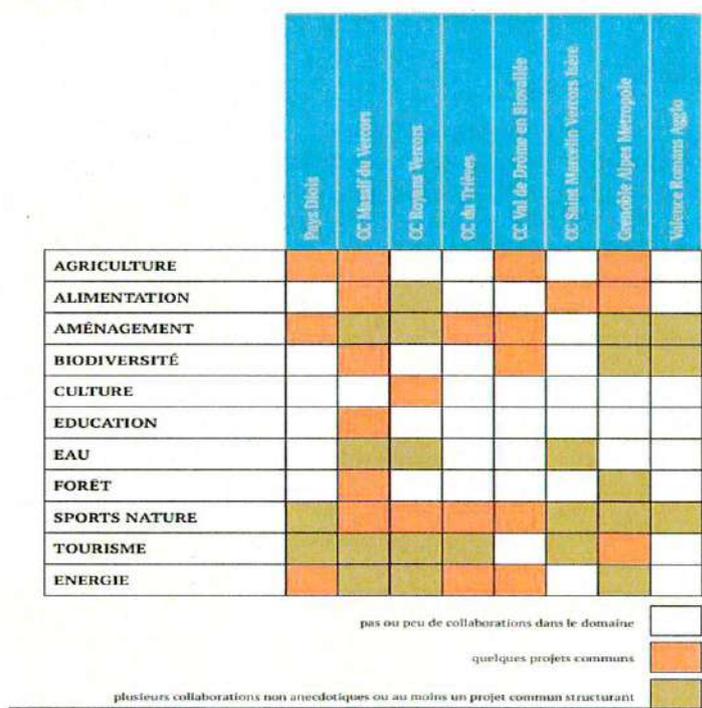
Pour conclure sur ce point, la chambre observe qu'un processus de concertation étendu et dense a été déployé dans le cadre des travaux de renouvellement de la charte 2023-2038.

2.2 Le travail spécifique avec les EPCI membres

Prenant en compte la montée en puissance des EPCI depuis le lancement de la charte 2008-2023 (lois NOTRe et GEMAPI notamment) et plus généralement l'évolution du contexte légal, les dirigeants du Parc ont souhaité associer au plus près les EPCI à l'élaboration de la

nouvelle charte. Les modalités de l'exercice ont été arrêtées en « conférence des présidents des EPCI » (voir infra point relatif à la gouvernance), et des rencontres techniques ont permis d'élaborer deux matrices résumant l'état des lieux des ingénieries respectives du SM-PRNV et des communautés de communes, ainsi que l'intensité de leurs collaborations. Ce travail, mené par le directeur du Parc et les DGS des EPCI, a nourri la rédaction de la charte et notamment un volet « qui fait quoi ? », repris dans les rubriques « rôle du syndicat mixte » et « engagements des signataires » dans chacune des mesures du projet. Ces propositions techniques ont été validées au cours des ateliers d'élus.

Graphique n° 2 : Matrice de l'intensité des collaborations PNR/EPC



Source : annexe du projet de charte 2023-2035

La chambre observe qu'un travail approfondi a été mené pour concilier et définir les complémentarités entre missions du SM-PRNV et compétences dévolues aux EPCI.

Ce travail devra se traduire dans le cadre de conventions entre le Parc et les EPCI pour la mise en œuvre ultérieures des actions.

2.3 Les orientations du projet de charte 2023-2038

Les grandes orientations stratégiques de la charte 2007-2023 du PNRV sont maintenues dans le nouveau projet pour 2023-2038, au-delà du vocabulaire.

Elles sont déclinées en trois axes et 18 mesures. L'accent est mis sur les valeurs du Parc (Vercors, territoire de partages), et certaines orientations sont désormais plus précises

(maintenir un cadre de vie favorable à la santé des Hommes, singulariser une offre touristique commune à l'échelle du massif), en continuité avec les actions précédentes.

Axe 1 : Vercors à vivre

- Mesure 1.1 : Valoriser et préserver des paysages vivants et exceptionnels
- Mesure 1.2 : Préserver les milieux naturels et leurs fonctionnalités
- Mesure 1.3 : Maintenir un cadre de vie favorable à la santé des Hommes et des milieux naturels
- Mesure 1.4 : Soutenir les activités agricoles et forestières portant les valeurs du Parc
- Mesure 1.5 : Singulariser une offre touristique commune à l'échelle du massif
- Mesure 1.6 : Promouvoir des modèles économiques sobres et inclusifs

Axe 2 : Vercors en transitions

- Mesure 2.1 : Mobiliser en faveur des transitions
- Mesure 2.2 : Accélérer la transition énergétique pour un territoire plus résilient
- Mesure 2.3 : Accompagner l'agriculture dans ses transitions climatique et écologique
- Mesure 2.4 : Adapter la gestion forestière dans le contexte du changement climatique
- Mesure 2.5 : Accompagner la transition alimentaire
- Mesure 2.6 : Réussir la transition touristique

Axe 3 : Vercors, territoire de partages

- Mesure 3.1 : Équilibrer les usages du foncier
- Mesure 3.2 : Organiser l'usage de l'eau, ressource limitée et fragile
- Mesure 3.3 : Concilier les différents usages dans le respect des milieux naturels
- Mesure 3.4 : Tisser les liens entre les territoires
- Mesure 3.5 : Cultiver les valeurs d'accueil et de solidarité
- Mesure 3.6 : Animer une culture commune pour un territoire vivant

2.4 Le projet de suivi en continu de la charte 2023-2035

Le dispositif d'évaluation en continu de la nouvelle charte a fait l'objet d'une attention particulière, éclairée notamment par les errements de l'exercice précédent (voir supra).

Aussi, est annexée au projet de charte, la liste des 37 indicateurs retenus pour le suivi de la mise en œuvre de la prochaine charte : typés (réalisation ou résultat), ils sont initialisés et une valeur cible est fixée.

La chambre observe que ce nouveau dispositif d'évaluation est arrêté et apparaît plus opérant que le précédent.

Le projet de charte 2023-2038 a été arrêté en décembre 2020 par le conseil syndical. Il est désormais soumis aux enquêtes publiques réglementaires, avant adoption définitive prévue en 2022.

3 LA GOUVERNANCE DU SYNDICAT MIXTE

La dernière mise à jour des statuts a été adoptée par le comité syndical le 21 décembre 2012. Ces statuts s'appliquent à la période de contrôle (2015 et suivants).

3.1 Les statuts du PNRV

Les statuts de 2012 reprennent les principales dispositions des statuts précédents, et rappellent notamment le cadre légal d'exercice des missions d'un PNR et de fonctionnement d'un syndicat mixte.

Les principes de représentation, d'adhésion et de retrait des membres sont indiqués, comme les règles de calcul des contributions de chacun. Quand bien même les règles de fonctionnement des instances sont renvoyées à un règlement intérieur, régulièrement adopté et mis à jour, ils précisent les attributions du comité syndical et du bureau.

Une seule version du règlement intérieur, adoptée le 31 janvier 2015, a été appliquée au cours de la période sous revue. Le PNRV a transmis un projet de nouvelle version en février 2021.

Ces statuts ne sont pas à jour des évolutions de périmètre intervenues depuis 2012 - en lien avec les commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI) - des fusions de communes successives ni des évolutions législatives¹⁵.

Le nombre d'EPCI siégeant dans les instances du Parc n'est pas conforme à la réalité institutionnelle du terrain. Il en est de même pour les communes.

Dès lors, les délibérations du comité syndical semblent entachées de fragilités, voire d'irrégularités juridiques constantes, le corps électoral « effectif » des conseils syndicaux étant discordant de celui prévu par les statuts opposables.

Comme indiqué à plusieurs reprises au cours de l'instruction, il semble indispensable pour le SM-PNRV de mettre à jour rapidement ses statuts. Ce qui sera également l'occasion d'actualiser les références à la réglementation notamment au code de l'environnement.

Recommandation n° 4 : mettre à jour les statuts du Parc pour prendre en compte les modifications de la composition de ses membres et les évolutions législatives intervenues depuis 2012.

¹⁵ Pour illustration, le 1^{er} janvier 2017, la création de la communauté de communes du Sud-Grésivaudan par fusion des communautés de Chambaran-Vinay-Vercors, de la Bourne à l'Isère, et du pays de Saint-Marcellin. Les deux premières sont toujours désignées membres par les statuts du SM-PNRV. Dans le département de la Drôme, on trouve la même situation avec la fusion des communautés de communes du Vercors et du Pays-de-Royans.

3.2 La composition du comité syndical

À la lecture des statuts de 2012, le comité syndical compte 118 membres (182 voix) répartis en six collèges :

- 1^{er} collège : neuf délégués de la région (sept voix chacun) ;
- 2^{ème} collège : cinq délégués du département de l'Isère (deux voix chacun) ;
- 3^{ème} collège : cinq délégués du département de la Drôme (deux voix chacun) ;
- 4^{ème} collège : un délégué par ville porte ayant une voix chacun (soit cinq voix) ;
- 5^{ème} collège : un délégué pour chaque commune ayant une voix (soit 85) ;
- 6^{ème} collège : les EPCI ayant un délégué chacun, soit neuf voix.

Tableau n° 11 : Répartition des voix et des financements des membres du PNR au comité syndical

	Nombre de délégués	Nombre de voix	% de voix	Règles statutaires	Financement en k€	% financement
Collège communes	85	85	46,70	Niveau fixé à 10 %	234,2	9,75
Collège région	9	63	34,60	Niveau fixé à 60 %	1 405,6	58,54
Collège des deux départements	10	20	11	Niveau fixé à 30 %	702,8	29,25
Contribution par répartition	104	168	92,30	100 %	2 342,6	97,58
Collège 9 EPCI	9	9	4,90	0,05437 € par hab	6,6	0,27
Collège cinq villes-portes	5	5	2,70	0,23934 € par hab	51,4	2,14
Participation variable	14	14	7,70		58	2,42
Ensemble	118	182	100		2 400 k€	100

Source : Statuts 2012

Si la place de la région est prépondérante en termes de financement (compétence transférée en 1975 par l'État dans les phases successives de décentralisation), son poids institutionnel relatif est beaucoup plus faible : ainsi, alors qu'elle assure 58,5 % des financements statutaires, elle ne détient que 34,6 % des voix au comité syndical.

À l'inverse, les communes représentent moins de 10 % des financements du Parc (9,75 %), mais pèsent près de cinq fois plus en termes de voix. De même, les EPCI apportent un financement résiduel à la structure, et disposent pourtant de près de 5 % des voix.

Fruit de l'histoire des parcs naturels régionaux, ce déséquilibre - souhaité par le législateur - donne une place importante aux représentants du « bloc communal ».

3.3 Le président et les vice-présidents

3.3.1 Une période de dissension au sein des instances

Les statuts du SM-PNRV précisent le rôle du président qui est l'exécutif du syndicat mixte et ses prérogatives (il nomme le personnel et exécute le budget et les décisions du comité syndical en recevant notamment délégation du comité dans des conditions encadrées).

Déléguée du Parc depuis 2001 au titre de son mandat de conseillère départementale, Mme Brette est élue présidente du PNRV en 2014. Elle est réélue en 2015 au titre de son mandat

municipal. À la suite de désaccords « internes » sur l'affectation des moyens (rôles du CPIE et de l'APAP) ainsi qu'avec la région, la présidente du Parc a été amenée à démissionner fin 2016. Ces désaccords avaient notamment conduit à la non-adoption du budget primitif dans les délais en 2016, entraînant la saisine budgétaire de la CRC par le préfet.

M. Adenot, élu municipal de Saint-Nizier–Moucherotte, lui succède en octobre 2016. Il est réélu en 2020. La période de dissension au sein des instances du Parc, conclue par la démission de la présidente en fonction, et la mise en place d'un nouvel exécutif en ont sensiblement altéré le fonctionnement. Ces difficultés ont d'ailleurs été relevées par le cabinet d'études lors de l'évaluation de la charte, en 2019.

3.3.2 Les indemnités

Début 2015, le comité syndical compte quatre vice-présidents. Onze sont autorisés par les statuts du Parc.

L'élection d'un nouveau président en 2016 a été suivie de l'élection de onze vice-présidents. Ils assurent une bonne représentation géographique du territoire. Des délégations précises leur ont été confiées.

Les règles indemnitaires des présidents et vice-présidents de parcs naturels régionaux sont encadrées par l'article D. 333-15-1 du code de l'environnement, qui fixe le montant de l'indemnité en fonction de la surface du Parc.

Tableau n° 12 : Indemnités des élus

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Indemnité des élus	46 967	43 872	37 188	72 433	72 454	72 815	71 473	417 204

Source : comptes de gestion.

La chambre observe que sur toute la période sous contrôle, les indemnités des présidents successifs sont légèrement inférieures aux montants autorisés (31 % de l'indice brut 1015, au lieu de 33 % autorisé pour un PNR de plus de 200 ha). Il en est de même pour les vice-présidents (11 % de l'indice nouveau majoré maximum, au lieu de 17 %).

3.4 Les délégations au président et au directeur du PNRV

Par décision des comités syndicaux successifs, la délégation au président a été précisée. Elle n'appelle pas de remarques de la chambre qui constate, en outre, que ce dernier rend compte régulièrement de ses décisions qui sont publiées sur le site internet du Parc.

Durant cette mandature, les vice-présidents ne disposent pas de délégations de signature. Par arrêté, les présidents successifs ont accordé délégation de signature aux deux directeurs et au directeur adjoint.

Ces arrêtés de délégation appellent deux remarques :

- ils s'appuient sur des articles du CGCT¹⁶ sans rapport avec la délégation de signature, et, quoiqu'il en soit, très éloignés des délégations accordées ;
- la délégation accordée est très générale et large. Elle permet au directeur et au directeur adjoint de signer tous les actes d'exécution de dépenses ou de recettes.

La chambre rappelle qu'une délégation de signature est un acte significatif : la signature est exercée sous le contrôle et la responsabilité de l'autorité délégante. Elle n'a pas pour effet de décharger l'autorité délégante de sa responsabilité, et il convient donc d'être précis sur son périmètre et ses limites.

La chambre invite en conséquence le président du Parc à se conformer à la réglementation en vigueur et à procéder sans délais à la régularisation des arrêtés de délégation du directeur et son directeur adjoint qui, en l'état, ne sont pas juridiquement conformes.

3.5 Les instances électives

3.5.1 Le comité syndical

Les statuts de 2012 définissent le rôle et les missions du comité syndical et prévoient notamment :

- « Il vote le budget Primitif, il approuve le Compte Administratif ainsi que le Budget Supplémentaire et toutes Décisions Modificatives.
- Il décide la modification des statuts du Syndicat à la majorité des deux tiers de ses membres.
- [...] Il propose à l'agrément du Ministre chargé de l'Environnement toute modification de la Charte du Parc adoptée à la majorité des deux tiers de ses membres. »

Le comité syndical se réunit au minimum deux fois par an en session ordinaire pour voter les grandes orientations et le budget annuel. Il réunit 118 délégués, représentants des collectivités adhérentes. Le règlement intérieur (RI) de 2015 prévoit que le vote à mains levées est le mode de votation ordinaire.

Tableau n° 13 : Nombre de réunions du comité syndical et présence des élus

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de comités syndicaux	8	5	5	5	5	7
dont sans quorum, ou sans condition de quorum	5	0	2	3	2	4
Moyenne d'élus présents sur 118	31	53,8	30,4	26,2	26,2	34
Moyenne de voix présentes sur 182	43,1	83,6	41,4	30,4	36,8	44,5
Moyenne de voix "par délégation"	25,7	52,2	47,2	37,2	43	24,3
Total de voix	68,9	135,8	88,6	67,6	79,8	68,8

Source : compte rendu des comités syndicaux,

¹⁶ Les arrêtés pointent avec constance les articles L. 2122-30 et R. 2122-8 du CGCT qui portent sur la légalisation des signatures, et sur certification de bordereaux ou de registres de délibérations.

Convoqué 35 fois durant la période sous contrôle, le comité syndical ne s'est réuni valablement que 17 fois, quorum¹⁷ atteint ou sans nécessité de quorum, la réunion faisant suite à une nouvelle convocation. Pour illustrations, le vote du budget 2019, le lancement de la nouvelle charte ou la présentation du travail des commissions en 2018 n'ont pu être valablement débattus en comité syndical, faute de quorum, ce qui pose un réel problème démocratique.

La consultation des ordres du jour des comités et des procès-verbaux met en évidence une réelle richesse et une grande diversité des sujets abordés, présentés de façon très complète.

La « désaffection » des élus pour cette instance majeure est une préoccupation pour l'exécutif qui doit chercher des solutions. La volonté d'associer le plus grand nombre aux sujets traités par le Parc se heurte à la disponibilité des élus et à leur capacité à se mobiliser. Une des difficultés également rencontrée est l'éloignement des 83 communes, et les distances importantes qui s'imposent à beaucoup d'élus pour assister aux réunions organisées souvent sur une demi-journée.

L'effacement de l'instance de décision du PNRV, qui ne se limite pas à la période de crise politique qu'il a traversée, doit interroger sur des formes alternatives d'organisation à même d'assurer la tenue dans les formes du comité syndical.

3.5.2 Le bureau syndical et les commissions

Hors compétences déléguées par le comité syndical, le règlement intérieur donne compétence au bureau pour suivre et ordonner le travail des commissions.

Les commissions et groupes projets ont vocation à faire des propositions d'actions à mener par le Parc et à suivre la bonne mise en œuvre des projets. La participation est ouverte à l'ensemble des élus du Parc sur la base du volontariat.

Le bureau doit se réunir au moins une fois par trimestre et regroupe 35 membres issus du comité syndical. Contrairement au comité syndical, le règlement intérieur prévoit explicitement que les séances se tiennent à huis clos.

Le mode de désignation des élus au sein du bureau permet une représentation plus conforme de la région et des départements à leur poids financier. Il assure une représentation géographique de tous les secteurs du territoire et donne une place de choix aux « villes portes », qui, par exemple, sont plus représentées que les EPCI. Le président du syndicat préside le bureau dont doivent être membre tous les vice-présidents.

Une décision de novembre 2016 désigne 11 vices présidents et 12 délégués.

¹⁷ Les délibérations du comité syndical sont valables :
- si la moitié plus une voix au moins des membres sont représentées. Un membre présent ne peut être porteur que de deux pouvoirs seulement ;
- et si 30 délégués du comité syndical sont physiquement présents.

Tableau n° 14 : Composition du bureau syndical

	Nombre d'élus	Nombre de voix	% de voix
Région	3	15	31,9 %
Département	6	6	12,8 %
Cinq villes-portes	5	5	10,6 %
Communes (deux ou trois élus pour chacun des huit secteurs)	18	18	38,3 %
EPCI	3	3	6,4 %
TOTAL	35	47	100 %

Source : statuts et règlement intérieur

Par comparaison au comité syndical, le nombre beaucoup moins élevé d'élus et une répartition opérante des suffrages a permis au bureau de se réunir fréquemment et, à l'exception de l'année 2016 mouvementée politiquement, d'atteindre quasi systématiquement le quorum lui permettant de délibérer valablement (les conditions de quorum sont pourtant assez strictes, puisque 30 délégués doivent être présents).

Tableau n° 15 : - Réunion du bureau, de 2015 à 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de réunions du bureau	8	10	9	10	11	10
dont sans quorum	1	4	0	0	1	0

Source : PNRV

Compte tenu de la difficulté à faire fonctionner un comité syndical pléthorique, la chambre constate qu'il revient au bureau de régler l'essentiel des affaires du syndicat, hors décisions budgétaires.

Néanmoins, elle a étudié la cohérence, au cours de deux exercices (2020 et 2021), des délégations accordées par le comité syndical au bureau et des décisions adoptées par ce dernier.

Le contrôle de cet échantillon confirme un constat déjà dressé pour d'autres thématiques (notamment en matière de ressources humaines, voir infra) : le bureau du Parc intervient régulièrement dans des domaines pour lesquels il n'a pas reçu délégation, outrepassant sa mission de mise en œuvre des arbitrages décidés par le comité syndical.

Outre la problématique juridique ainsi soulevée, certaines décisions ne semblent pouvoir relever que de l'organe délibérant compte tenu de leurs enjeux. Il en est notamment ainsi des créations d'emplois, des arbitrages en matière de régime indemnitaire ou encore de l'implication du SM-PNRV dans des projets et financements loin de son cœur de missions.

3.5.3 Les commissions

Le guide 2016 de la fédération des PNR indique que tout parc doit fonctionner « dans le souci d'une large concertation avec les partenaires locaux grâce à des commissions de travail et organes consultatifs [...] ».

C'est dans cet esprit que les commissions opérationnelles du SM-PNRV sont largement ouvertes. Le règlement intérieur de 2015 prévoit que c'est le bureau, et non le comité syndical, qui « met en place des commissions constituées des élus du comité syndicat et associant des

partenaires ». Il peut d'ailleurs « déléguer à une commission la responsabilité de la mise en place et du suivi d'un ou de plusieurs projets ».

Le règlement n'énumère pas les commissions thématiques et définit leur rôle de façon large : « *étudier les programmes, les objectifs et opportunités d'actions, les méthodes et les évaluations* ». De même, leur composition est peu encadrée et laisse une grande marge de manœuvre au bureau (« *Elles sont ouvertes à tous les membres élus du comité syndical (délégués et suppléants), aux élus des communes adhérentes et aux partenaires du syndicat mixte* »).

Une décision du 27 septembre 2014 crée trois commissions « fonctionnelles » (personnel, finances, comité de rédaction) et huit commissions « opérationnelles » :

- itinérance Vercors Eau Pure ;
- productions Durables ;
- relations avec les EPCI et politiques contractuelles ;
- environnement et gestion des ressources ;
- éducation-participation citoyenne et culture ;
- transition énergétique ;
- tourisme ;
- urbanisme et aménagement du territoire.

La composition et le fonctionnement des commissions ont globalement été peu documentés par le syndicat mixte. Il résulte néanmoins du contrôle mené que certaines dénominations (« tourisme et itinérance », « production durable et agriculture », etc.) ont évolué. De fait, une ou plusieurs décisions modificatives sont probablement intervenues depuis 2014 sans être transmises à la chambre. Les compositions transmises font état d'un nombre important de membres (par exemple, plus de 55 pour la commission forêt, dont la création n'est d'ailleurs pas documentée).

Le 22 juin 2018 a été présenté en comité syndical - réuni sans le quorum - un bilan des travaux des commissions. Il en ressort une activité et une mobilisation inégale des commissions qui n'auraient commencé à se réunir que fin 2017, soit trois ans après le début de la mandature.

S'ajoutent aux commissions thématiques :

- un comité de pilotage pour la « révision de la charte du Parc du Vercors » également appelé « commission de suivi et d'évaluation » ;
- le comité de pilotage du programme de diversification touristique et d'Inspiration Vercors (voir supra, analyse des dispositifs de marques) ;
- des commissions dont la date de création et le mandat n'ont pas été documentés : « commission forêt », « commission biodiversité ».

L'évaluation ex-post de la charte a relevé, à plusieurs reprises, les regrets d'acteurs du territoire concernant l'absence de réunion des commissions, celles-ci étant un lieu d'expression apprécié, notamment pour les personnes non élues du PNRV.

3.6 Les autres organes de concertation

3.6.1 Le conseil scientifique du SM-PNRV

Dans une note de février 2015, la fédération nationale des PNR préconise la mise en place d'un conseil scientifique dans chaque parc quand bien même ce n'est pas règlementairement obligatoire.

Le SM-PNRV s'est doté d'un conseil scientifique dès sa création. Les membres sont désignés par le président du syndicat, sur proposition du directeur, pour un mandat expirant à chaque renouvellement de charte.

Il est composé de 25 personnalités qualifiées pour leur compétence scientifique (sciences de la nature et sciences humaines). Il émet des avis sur les dossiers soumis à la consultation du Parc (document d'urbanisme, étude d'impact), est associé à l'évaluation et à la révision de la charte, et peut s'autosaisir de sujets et problématiques relatifs au territoire du Parc et la mise en œuvre de la charte.

Tableau n° 16 : Nombre de réunions du conseil scientifique

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de réunions	3	3	3	4	3	3
Nombre d'avis rendus	20	10	16	14	9	19

Source : PNR

Réuni en moyenne trois fois an entre 2015 et 2020, le conseil scientifique du Parc a rendu de nombreux avis.

Pour l'essentiel, ses travaux répondent à des demandes du président du parc, qui le saisit pour bénéficier d'un avis scientifique sur les impacts de projets menés sur le territoire, que le syndicat mixte en soit à l'initiative ou non. Ces avis permettent souvent de « repositionner » les sujets sur la base de constats scientifiques, peu contestables.

Durant la période sous contrôle, les avis rendus sont donc très nombreux et sur des sujets très variés, qui vont de l'avis sur l'ouverture d'une carrière, à l'étude des « parcours des merles à plastron », l'installation de miradors pour l'office national des forêts, les manifestations sportives « Transvercors » hivernale et « vélo vert festival », ou encore le suivi des serpents.

La diversité et le nombre de sollicitations illustrent le « bon usage » par le Parc de cet « outil » technique d'objectivation des échanges qui a su, avec les années, s'imposer dans le débat local par la qualité de ses avis - se positionnant comme tiers exigeant - et la prise en compte de la diversité des acteurs et de leurs attentes, tiers constructif et inclusif.

La qualité des avis rendus, comme leur positionnement mesuré et équilibré, fait du conseil scientifique du Parc un acteur majeur du SM-PNRV qui contribue efficacement et indiscutablement à sa reconnaissance.

3.6.2 La comitologie de la réserve naturelle nationale des Hauts-Plateaux du Vercors

Par décret du 27 février 1985 a été créée la réserve Naturelle des Hauts-Plateaux du Vercors, puis en octobre 2009, la Réserve Biologique Intégrale du Vercors.

La mise en œuvre du plan gestion de la réserve naturelle est confiée par l'État au SM-PNRV. Le plan de gestion est financé par l'État (372 k€) et le département de l'Isère (financement équivalent à 20 % de celui accordé par l'État).

S'agissant d'un espace naturel sensible, les différents usages sur la réserve (pastoralisme, chasse, randonnée ou parapente notamment) sont organisés par un règlement intérieur, dont le suivi et les modifications relève du comité consultatif et du conseil scientifique de la réserve. Le président du PNRV est membre des deux instances. Le Parc assure le secrétariat des séances du conseil scientifique et, dans la pratique, le conseil scientifique du PNRV et le conseil scientifique de la réserve fonctionnent de concert. C'est l'instance officielle de gestion, présidée par le sous-préfet de Die et animée par le Parc. Elle regroupe élus, scientifiques, associations, socio-professionnels, services de l'État. Cette instance rend des avis officiels sur les projets concernant la réserve et permet d'échanger sur l'action de l'équipe gestionnaire de la réserve. Elle se réunit entre deux à trois fois par an. Les bilans d'activité de la réserve rendent compte de la production de ce comité. Ils sont accessibles à tous. Il donne un avis sur le fonctionnement de la réserve, sur sa gestion, notamment sur le projet de plan de gestion, et sur les conditions d'application des mesures prévues par les le décret de classement.

3.6.3 Les autres structures de concertation et d'échange

Sur le territoire, d'autres instances de concertation cohabitent avec celles du syndicat.

3.6.3.1 La conférence des présidents d'EPCI

Créée à l'initiative du président élu en 2016, la conférence des présidents d'EPCI du Parc réunit tous les présidents d'EPCI et leurs DGS, le président du Parc, le 1^{er} vice-président et le directeur. Elle doit aborder les sujets stratégiques et communs aux EPCI et au syndicat, dans un contexte de montée en puissance des EPCI. Si elle n'est pas décisionnaire, elle permet d'ajuster les positionnements respectifs des structures et de préparer certaines décisions.

Réunie une première fois en avril 2018, l'ordre du jour est illustratif de la volonté de coordonner au mieux les compétences des EPCI et les missions du PNR : la démarche Inspiration Vercors ; les routes remarquables du Vercors, le loup, la gestion de l'eau et milieux aquatiques prévention des inondations (compétence GEMAPI) ; la ressource stratégique en eau potable ; la révision de la charte et les relations Parc/EPCI ; recueil des attentes des EPCI vis à vis du PNRV.

Trois réunions se sont tenues en 2019, une en 2021, accueillies aux sièges des EPCI. Les ordres du jour démontrent une volonté de coopération et de complémentarité manifeste, également confortée par une participation soutenue des membres.

3.6.3.2 Les exécutifs décentralisés

Institués entre 2017 et 2019, ils avaient pour but de faire connaître la nouvelle équipe politique du Parc aux élus des différents secteurs géographiques du territoire. Ils réunissaient les vice-présidents du Parc et les élus communaux et intercommunaux d'un secteur, ainsi que le directeur et, selon les sujets, quelques techniciens du syndicat mixte. Les élus des cinq villes-portes ont également été rencontrés. Les échanges informels poursuivaient surtout un objectif de connaissance mutuelle. Ces réunions n'ont aujourd'hui plus cours.

3.6.3.3 Les comités de site ou de gestion Natura 2000 et Espaces Naturels Sensibles

Les sept sites Natura 2000 du PNRV couvrent 55 000 hectares, soit 25 % du territoire et 45 communes (sur 83). Ils regroupent 43 habitats naturels communautaires et 41 espèces animales communautaires. Chacun de ces sites dispose de sa propre instance de gouvernance qui regroupe élus, associations, socio-professionnels et services de l'État.

Pour les six sites dont la gestion est confiée au SM-PNRV, il anime l'instance de gouvernance réunie en moyenne une fois par an.

3.6.3.4 Le suivi des programmes LEADER

Le SM-PNRV est peu concerné par les programmes LEADER¹⁸ qui ne couvrent que partiellement son territoire et qui sont, dans le Vercors, portés par les EPCI ou des groupements d'EPCI ayant formé les groupes d'action locale (GAL).

Il n'est impliqué que dans un seul programme relatif à « l'alimentation durable », dont le périmètre couvre trois EPCI, porté par Saint-Marcellin-en-Vercors Isère Communauté. Sur les trois postes dédiés au projet, seul 0,6 initialement et aujourd'hui 0,4 ETP sont consacrés à la partie animation du volet « Alimentation ».

Par ailleurs le président du Parc fait partie du comité de programmation et du bureau du projet LEADER. Il est présent pour le suivi des candidatures et le choix des projets qui seront soutenus après auditions. Concernant les autres programmes LEADER (Diois, Alpes Sud Isère, Vallée de la Drome, Drôme des Collines), le SM-PRNV est associé.

La question des périmètres des territoires LEADER ainsi que la bonne échelle pour mettre en œuvre une forme de démocratie participative avaient été abordées lors de la « conférence des présidents d'EPCI du Parc » de mars 2021. Il avait notamment été conclu : *« Dans le cas où les périmètres resteraient en l'état (ce qui semble aujourd'hui le scénario le plus probable), il y a un intérêt à travailler à un lien entre les GAL à l'échelle du Vercors et à ce que les stratégies déployées s'appuient sur le projet de charte du Parc. »*

¹⁸ LEADER (Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) a été créé en 1991 pour accompagner la transformation et la diversification des zones rurales. L'idée était aussi d'impliquer les populations rurales à la construction européenne en encourageant les démarches ascendantes, l'expérimentation et l'innovation. Élaboré sur une base territoriale et dans le cadre de partenariats public-privé constitués en GAL (Groupe d'Action Locale), LEADER est conçu comme une démarche d'appui à des stratégies multi-sectorielles, développées et administrées par les territoires. L'Europe confie aux acteurs locaux regroupés dans un GAL une enveloppe de FEADER (Fond Européen pour l'Agriculture et le développement rural), pour cofinancer des projets publics ou privés qui favorisent le développement des zones rurales dans le respect de leur stratégie locale de développement et des règles européennes et nationales. Source : <https://leaderfrance.fr/historique-de-leader/>.

3.6.3.5 Les organismes auxquels adhère le PNR

En plus d'organismes d'appui administratif ou de formation, le SM-PNRV est adhérent ou membre de nombreux organismes, générateurs de sollicitations pour les élus et les services.

Thème	Nom de l'organisme
Alimentation	Association du pôle agro-alimentaire de l'Isère
Alimentation	Un plus BIO - association de développement des cantines bio en France
Aménagement	AURG - Agence urbanisme région grenobloise
Aménagement/Énergie	Association nationale des centrales villageoises
Agriculture	ADEM - Association départementale d'économie montagnarde de la Drôme
Agriculture	FAI – Fédération des alpages de l'Isère
Aménagement/mobilités	Rézo Pouce pour la poursuite du développement de l'autostop
Biodiversité	LPO AuRA (cotisation biodiv'Sports)
Biodiversité	Observatoire des galliformes de Montagnes (OGM)
Biodiversité	Conservatoire d'Espaces Naturels d'Isère - CEN 38
Biodiversité	Réserves Naturelles de France (RNF)
Éducation	Association pour la formation des ruraux aux activités de tourisme.
Éducation	Réseau Educ'Alpes, Réseau d'éducation à la montagne alpine
Forêt	Association Sylv'acces
Forêt	ASA : Association syndicale autorisée du Vercors
Forêt	GSV38 : Groupement des sylviculteurs du Vercors Isère
Parcs	Fédération des parcs naturels régionaux
Parcs	APARA : association des parcs naturels régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes
Parcs	Fédération Europarc – "Network of European Protected Areas"
Parcs	Réseau ALPARC - Réseau alpin des espaces protégés
Tourisme	Réseau des grands itinéraires pédestres français (RGIP)
Tourisme	Réseau des grandes traversées VTT de la Fédération française de cyclisme
Tourisme	Isère attractivité (enquête mobiles / flux touristiques)

Source : PNRV

3.6.3.6 Conclusion intermédiaire sur la gouvernance

La volonté d'un important partage d'information et le nombre croissant de dossiers suivis par le Parc génèrent un nombre d'instances très important et des sollicitations très fortes pour les élus qui ne peuvent répondre favorablement à toutes.

Dans la pratique, le comité syndical, organe exécutif du Parc, n'atteint pas le quorum requis près d'une fois sur deux, ce qui pose une question démocratique et un problème juridique. Le bureau, qui n'est pas omni-compétent, pallie le plus souvent ces défaillances. L'activité des commissions thématiques est également perfectible.

Ces instances statutaires peuvent s'appuyer sur les comités scientifiques du PNR et de la réserve des Hauts-Plateaux du Vercors, comités qui produisent de nombreux avis (et conseils) qui font autorité.

La multiplicité des instances, organes, commissions et comités pèse sur l'efficacité globale de la gouvernance. La période actuelle de renouvellement de la charte doit être mise à profit pour faire aboutir la réflexion sur une organisation des instances réellement fonctionnelle et représentative des acteurs, assise sur des statuts à jour.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

Sous la responsabilité du directeur adjoint du Parc, deux agents assurent la gestion des ressources humaines (RH) du syndicat mixte.

Affilié au centre de gestion (CDG) de la Drôme, le Parc bénéficie ainsi de fonctions d'assistance, de conseil et de veille juridiques, d'un accompagnement dans l'essentiel de ses décisions en matière de ressources humaines. Le CDG assure la tenue des instances paritaires et l'édition du bilan social abrégé, présenté aux élus.

Quelques réunions d'information aux agents sont organisées par la direction du SM-PNRV, en amont des instances statutaires ou politiques qui ont à arrêter les décisions dans le domaine RH.

En termes d'outils de gestion, le Parc dispose de logiciels dédiés (paye, congés), peu intégrés et loin de constituer un système d'information RH. Il est souvent fait recours aux outils internes développés sous tableur pour la gestion et le suivi des principaux dossiers (masse salariale, recrutement, avancements) ce qui peut être porteur de risques.

Le contrôle sur place des dossiers du personnel a mis en évidence un soin particulier porté par les gestionnaires à la tenue des dossiers : le classement des pièces, la mise à jour et l'archivage sont exemplaires.

4.2 Les effectifs du PNR et la stratégie en matière de ressources humaines

Avec une moyenne de 44 agents permanents, l'évolution des effectifs est faible. La nature des nombreuses missions assurées par le Parc explique que la communauté de travail répartie en sept services soit riche de diversité.

Au niveau national, les PNR ont un effectif moyen de 35 agents en 2015. Il est de 37 agents en moyenne en 2020 pour les parcs ayant leur siège en région Auvergne-Rhône-Alpes. Le PNR du Vercors apparaît donc bien doté avec 47 agents en 2020. Les missions spécifiques (gestion de deux musées et de la réserve nationale des Hauts-Plateaux) expliquent cette relative et apparente « suradministration ».

En fin de période sous contrôle :

- un quart des agents relèvent de fonctions support ;
- 20 agents assurent les missions « classiques » d'un PNR ;
- cinq agents permanents travaillent dans un des deux musées ;
- et sept pour la réserve nationale naturelle des Hauts-Plateaux du Vercors.

4.3 Un recours important aux emplois contractuels

La répartition des effectifs du syndicat est marquée par une forte prédominance des agents contractuels (plus de 70 %), et de la filière technique (60 %). Autre fait saillant, les agents de catégorie C sont peu présents (trois ETP sur 45,6 en 2020), en baisse de trois ETP depuis 2015, et aucun agent contractuel ne relève de cette catégorie.

Tableau n° 17 : Évolution de la structure des effectifs du PNRV

au 31/12	2015		2020	
	Nombre	ETP	Nombre	ETP
Titulaires	15	14,7	12	12
Catégorie A	4	4	3	3
Catégorie B	5	4,7	6	6
Catégorie C	6	6	3	3
Contractuels	28	27,8	35	33,6
Catégorie A	20	19,8	24	23,5
Catégorie B	8	8	11	10,1
Catégorie C	0	0	0	0
TOTAL	43	42,5	47	45,6
Filière				
Administrative	17	16,7	16	15,4
Culturelle	1	1	3	3
Technique	25	24,8	28	27,2
TOTAL	43	42,5	47	45,6

Source : PNR

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait déjà souligné le nombre élevé d'agents contractuels au détriment des emplois statutaires. Ce constat est toujours d'actualité.

Les statuts rappellent pourtant que « le personnel du syndicat est recruté et géré conformément aux dispositions des textes en vigueur relatifs à la fonction publique territoriale » et « pourra être renforcé par des mises à disposition par les collectivités membres [...], par

l'État, par l'Union européenne ». L'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dite loi Le Pors, dispose en effet que « sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont [...] occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut. »

Le SM-PNRV confirme ne pas disposer de politique formalisée en matière de recrutement. De fait, le recours à des agents contractuels n'est pas délibéré par les élus.

Entre 2015 et 2020, la part des agents contractuels dans l'effectif total est passé de 65 % à 74 %. Il ressort de l'analyse qu'entre 2015 et 2020, le solde des mouvements d'agents titulaire est de - 6 ETP, celui des agents contractuels de + 9 ETP.

Tableau n° 18 : Agents entrants/sortants sur poste permanent

	Agents titulaires		Agents non titulaires	
	nb entrants	nb sortants	nb entrants	nb sortants
2015	0	1	4	1
2016	0	0	1	1
2017	1	2	1	4
2018	1	1	8	1
2019	0	0	1	0
2020	1	4	1	4
2021	0	1	4	0
Total	3	9	20	11

Source/PNRV, retraitement CRC.

Cette tendance forte concerne tous les corps de métier, de catégorie A comme de B. Pour illustration, la liste des emplois occupés par des agents non titulaires présents en 2020 et non en 2015 : chargé mission diversification touristique, agent technique, chargé mission biodiversité, assistante financière, secrétariat de direction, assistante, écocarde, chargé mission communication, chargé de mission participation citoyenne, garde, assistante de conservation.

Tous les agents recrutés sous forme contractuelle exercent des métiers qui ont un équivalent dans les corps de la fonction publique. Cette propension à recruter en priorité des agents non fonctionnaires pose donc question.

Interrogés sur ce constat, les responsables du SM-PNRV mettent en avant une difficulté à recruter sur le territoire du Vercors, difficulté partagée par d'autres employeurs potentiels. Elle a d'ailleurs incité la communauté de communes du Massif du Vercors à mener une étude spécifique pour rechercher les causes de ces difficultés de recrutement. Cette étude confiée à un bureau d'étude spécialisé associe les socio-professionnels du département et les acteurs locaux. À ce stade de l'étude (qui concerne principalement les employeurs du secteur des services), sont mis en avant notamment les problèmes d'accessibilité et surtout le coût du logement sur le territoire, obstacle à l'installation. En outre, la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID 19 a entraîné un regain important d'installations de ménages urbains qui a eu pour effet une hausse très sensible des prix du foncier et de l'habitat.

Au-delà de ces constats, et paradoxalement, force est de constater que quand bien même les appels à candidature du PNRV sont publiés sur les sites habituels des employeurs publics et largement relayés sur les autres sites internet de publications de postes, les candidatures sont extrêmement nombreuses, notamment pour les postes à caractère technique, mais peu de candidats ont le statut de fonctionnaire.

S'agissant en particulier de postes à caractère administratif, les candidatures sont moins nombreuses, et relèvent quasi-exclusivement de personnes non titulaires. L'analyse de quelques listes de candidats à des postes ouverts par le Parc met en évidence une très grande majorité de candidatures émanant de résidents du territoire.

Concrètement, le SM-PNRV recrute principalement des agents non titulaires, implantés localement. Le contrôle des nombreux contrats ne met pas en évidence d'irrégularités, les conditions légales et contraintes de procédures liées à ce type de recrutement sont correctement appliquées.

Les services du contrôle de légalité de la préfecture de la Drôme ne manquent cependant pas de rappeler et d'alerter sur cette situation qui reste contestable en droit au regard du principe d'occupation des emplois publics permanents par des agents titulaires.

4.4 Un recours abusif aux emplois supérieurs de la filière technique

Historiquement, le Parc recourt donc à des embauches d'agents contractuels, lesquels sont en outre le plus souvent classés dans la grille des ingénieurs en chef, sans réelle justification en termes de niveau de recrutement des candidats ou de fonctions exercées.

Les ingénieurs territoriaux constituent un cadre d'emploi scientifique et technique de catégorie A, composé de trois grades. Ils exercent notamment dans les domaines relatifs à l'ingénierie, la gestion technique et l'architecture, la prévention et la gestion des risques, l'urbanisme, l'informatique et les systèmes d'information. Ils assurent des missions de conception et d'encadrement. Il est en outre précisé par la réglementation que les ingénieurs principaux sont placés à la tête d'un service technique, d'un laboratoire d'analyses ou d'un groupe de services techniques dont ils coordonnent l'activité et assurent le contrôle.

Les missions exercées par les ingénieurs, à fortiori principaux ou en chef, sont donc à forte technicité et impliquent la responsabilité d'une équipe. Le concours d'ingénieur territorial est réservé aux titulaires d'un diplôme d'ingénieur habilité par l'État (ou titre équivalent).

Or les recrutements du SM- PNRV en la matière ne satisfont qu'exceptionnellement à ces exigences légales.

Au 22 mars 2021, le SM-PNRV emploie 20 agents contractuels, rattachés aux corps des ingénieurs territoriaux, dont 19 ingénieurs en chef. Dix contrats sont des CDI. Sur les 20 derniers contrats de contractuels conclus et classés sur la grille des ingénieurs en chef de la fonction publique territoriale, un seul remplit les conditions de diplôme (diplôme d'une école d'ingénieur), et la plupart des agents recrutés ne relèvent pas, au regard du contenu de leurs fonctions, de la filière technique ou du niveau de responsabilité attendu.

En l'espèce, ce n'est pas au cadre d'emploi d'ingénieur territorial que les contrats font référence mais à celui d'ingénieur en chef, qui est bien un cadre d'emploi supérieur distinct. Or

il peut difficilement être argué que les fonctions correspondent à celle énumérées dans le décret du cadre d'emploi. Il en est manifestement de même s'agissant du diplôme détenu par un certain nombre des intéressés, même si un diplôme d'ingénieur n'est pas obligatoire mais qu'il faut justifier d'un diplôme d'ingénieur délivré dans les conditions prévues par les articles L. 642-1 et suivants du code de l'éducation ou d'un autre diplôme scientifique et technique sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat, correspondant aux domaines de compétences mentionnés à l'article 2 et reconnu comme équivalent dans les conditions fixées par le décret du 13 février 2007.

Enfin, le cadre d'emploi des ingénieurs en chef n'est ouvert que dans les régions, les départements, les communes de plus de 40 000 habitants et les offices publics de l'habitat de plus de 10 000 logements, ainsi que établissements publics locaux assimilés à une commune de plus de 40 000 habitants. Un syndicat mixte, du fait notamment du nombre restreint de ses agents est rarement assimilé à une commune de 40 000 habitants. Dans le cas d'espèce, avec une quarantaine d'agents, il n'apparaît pas que le SM-PNRV puisse être assimilé à une commune de plus de 40 000 habitants pour ses emplois d'encadrement, à l'exception du poste de directeur général.

Les dispositions précitées s'appliquent également pour le corps des administrateurs territoriaux, ce qui est le cas du directeur adjoint du PNRV, ce que le rapport précédent de la chambre avait déjà relevé.

Le juge administratif est amené à contrôler l'erreur manifeste d'appréciation en la matière (CE, 30 décembre 2013, n° 348057) et il considère que doit être pris en compte la rémunération des agents titulaires de qualification équivalente exerçant des fonctions analogues (CE, 21 mai 2007, n° 299307, sur des emplois d'ingénieurs). En l'espèce, la rémunération de l'ensemble des personnels « surclassés » est supérieure à 1 M€, le régime indemnitaire associés à ces grades élevés restant mesuré.

La pratique de recruter des agents contractuels sur des emplois supérieurs de la filière technique est donc très critiquable à plusieurs titres. La chambre invite à nouveau le SM-PNRV à se conformer aux règles usuelles de la fonction publique dans le classement des agents recrutés. Elle rappelle que dans son rapport précédent, elle constatait que « alors que le principe reste en droit le recrutement de fonctionnaires territoriaux, l'examen de la gestion du personnel fait ressortir la forte proportion d'agents non-titulaires, rétribués dans des conditions parfois manifestement décalées de leur qualification et expérience [...]. De ce fait, le PNR s'expose au risque de voir sanctionner ces stipulations ; par le biais de l'erreur manifeste d'appréciation pouvant entacher pour un agent donné, la détermination de son traitement [...]. Il peut aussi être demandé au Parc de respecter les règles de la fonction publique territoriale, en faisant notamment appel aux fonctionnaires titulaires, et de veiller à proportionner le niveau de recrutement avec le poste proposé et la rémunération subséquente ».

À l'évidence, ces recommandations n'ont pas été suivies.

4.5 Les rémunérations et le régime indemnitaire du PNR

Entre 2015 et 2020, la masse salariale du SM-PNRV augmente de 19 %, soit plus de 3,5 % par an en moyenne annuelle. Sur la même période, la part de la masse salariale dans les

charges de gestion augmente de trois points pour atteindre 59,3 % (niveau équivalent aux taux rencontrés dans le bloc communal).

Les charges de gestion, hors masse salariale, ont augmenté de 4,7 %, soit quatre fois moins vite que la masse salariale. Ce constat doit être nuancé par l'internalisation en 2018 de certains postes portés antérieurement par le CPIE, notamment. La hausse de la masse salariale se traduisant également par une baisse des charges courantes (frais d'honoraires).

Tableau n° 19 : Part des charges de personnel dans les charges de gestion €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges de personnel	2 266 392	2 346 181	2 322 574	2 542 798	2 662 942	2 698 113
Charges de gestion	4 036 371	3 967 638	4 206 798	4 386 227	4 570 152	4 550 752
Part des charges de personnel en %	56,1 %	59,1 %	55,2 %	58,0 %	58,3 %	59,3 %

Source : comptes de gestion, budgets consolidés.

(1) En octobre 2015, des mesures tendant à limiter les augmentations individuelles ont été prises¹⁹ par la présidente du Parc. Ces mesures n'ont pas permis de freiner la hausse globale.

4.5.1 Le régime indemnitaire et la mise en place minimaliste du RIFSEEP

Le régime indemnitaire du SM-PNRV appliqué au début de la période de contrôle relève d'une décision ancienne du bureau (2003) - et non d'une délibération du comité syndical - sans qu'aucune délégation en la matière n'ait été transmise. Cette décision définit deux régimes distincts selon que les agents relèvent de la filière administrative ou technique.

La chambre relève que, en matière de personnel, les délégations de compétences successives applicables à la période contrôlée (2014, 2016 et 2020) limitent la compétence du bureau aux « modalités de recrutement » des agents du Parc. En conséquence, les décisions concernant le régime indemnitaire ont été prise par une instance incompétente.

La décision de 2003 fixe le cadre général de l'attribution des différentes primes, rappelant pour l'essentiel les dispositions réglementaires. Elle est très imprécise sur les règles d'attributions individuelles sans qu'aucune note de service ou délibération complémentaire ne l'aient précisée. Enfin, si la délibération prévoit que les primes individuelles peuvent être modulées selon la manière de servir, aucune précision n'est donnée sur les modalités de mise en œuvre de cette modulation qui, en pratique, n'est jamais appliquée.

L'attribution individuelle des primes se fait dès lors sur la base d'un arrêté individuel et le niveau est fixé par référence à une délibération qui se contente de donner des maximums par cadre d'emploi, sans référence à la façon de servir, à la technicité du poste ou encore au niveau de responsabilité.

Ce régime indemnitaire est complété par une prime, dite « de 13^{ème} mois ». Instaurée avant 1984, cette prime est versée mensuellement à tous les agents. L'article 111 de la loi du

¹⁹ Revalorisations salariales forfaitaires tous les trois ou quatre ans pour les contractuels, selon le niveau de revenu, avancement de grade à la durée maximale pour les fonctionnaires dont la rémunération brute est supérieure à 3 000 €, par exemple.

26 janvier 1984 précise que les avantages collectivement acquis, qui ont le caractère de complément de rémunération et que les collectivités avaient mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget de la collectivité. Les conditions de financement et de règlement ont évolué depuis la mise en place de cette prime (anciennement payée par l'amicale du personnel et financée par une subvention du Parc, elle est depuis 1989 payée par le budget principal du Parc).

Le maintien de cette prime sans fondement juridique avéré-interroge d'autant plus que le SM a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dont l'objet est de rassembler dans un dispositif clair l'ensemble des régimes préexistants, il est exclusif de toute autre prime et indemnité liées aux fonctions et à la manière de servir. La prime de 13^{ème} mois pouvait relever des rares exceptions à ce régime unifié, l'opportunité de sa mise en place n'a pas été saisie. Cette incitation à fondre les primes anciennes est encore accentuée par la loi du 6 août 2019.

Instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le RIFSEEP procède d'une logique d'unification, de simplification et de lisibilité. Il est composé de deux parts distinctes. L'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), qui en constitue la part principale, versée mensuellement sur la base des fonctions exercées. Et le complément indemnitaire annuel (CIA) destiné à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir.

Bien qu'incompétent en la matière, c'est encore le bureau qui décide en septembre 2018 de la mise en œuvre du RIFSEEP pour tous les agents de catégorie C et les agents de catégories A et B de la seule filière administrative. Il est étendu en 2019 à la filière culturelle, dans l'attente de texte complémentaire qui permette son extension à la filière technique. Un décret de 2020 facilite le déploiement dans la fonction publique territoriale, singulièrement pour la filière technique, en élargissant les possibilités de correspondance avec des corps de l'État l'ayant déjà adopté.

La mise en place de ce nouveau régime indemnitaire souffre des mêmes lacunes que le dispositif antérieur. En effet, si la délibération qui l'instaure reprend les dispositions réglementaires générales, elle ne précise pas les modalités de détermination des niveaux individuels de prime. La décision de 2018 ne fixe pas de critères d'attribution, la liste des bénéficiaires, ou le niveau de prime par corps, grade ou fonction. Aucun document écrit ne récapitule les règles de détermination des niveaux attribués qui restent relativement opaques, et en tout cas, peu liés par les fonctions, les sujétions, l'expertise ou l'engagement professionnel.

De même, la délibération précitée instaure le complément indemnitaire annuel (CIA), seconde composante obligatoire du RIFSEEP, et reprend les montants maximums réglementaires. Dans la pratique, la possibilité de modulation de la prime annuelle n'est pas utilisée, le CIA étant égal à zéro pour tous les agents depuis son instauration, alors qu'une procédure d'évaluation annuelle des agents est effective.

La mise en place du RIFSEEP pour la filière administrative et la catégorie C technique, puis culturelle, s'est également accompagnée de décision de l'exécutif, sans recours à délibération du comité syndical, pour faire évoluer certaines conditions d'attribution de prime. Ainsi, il a été décidé que l'ISS (prime pour la filière technique) était porté à 500 € brut mensuel pour les responsables de service, titulaire ou contractuel, appartenant ou assimilé au cadre d'emploi d'ingénieur, 125 € brut mensuel pour les éco-gardes et gardes saisonniers de la réserve naturelle nationale, titulaire ou contractuel, appartenant ou assimilé au cadre d'emploi de

technicien et 364.90 € brut mensuel pour les gardes de la réserve naturelle nationale, titulaire ou contractuel, appartenant ou assimilé au cadre d'emploi de technicien.

Tableau n° 20 : Évolution en nombre d'agents et en montant annuel des différentes primes €

	IFTS administratif		IFTS technique		IAT		ISS		IFSE		Montant total / an
	Nb.	Montant	Nb.	Montant	Nb	Montant	Nb	Montant	Nb	Montant	
2015	7	19 459	6	19 915	10	25 401	9	25 829			90 604
2016	6	20 295	6	19 442	9	26 310	15	35 263			101 310
2017	6	27 120	7	23 275	9	26 901	21	51 539			128 836
2018	6	8 398	4	11 677	10	13 098	21	84 686	16	51 158	117 858
2019			2	8 758	3	7 800	19	88 129	18	76 937	104 687
2020			1	4 379			19	88 988	18	80 867	93 367
Moyenne par agent		3011		3363		2427		3600		4018	

Source : SM-PRNV

Cette succession de décisions prises isolément accentue le caractère complexe et peu lisible du régime indemnitaire du Parc. Le SM-PNRV doit revoir l'ensemble du régime indemnitaire à la faveur de l'extension du RIFSEEP à la filière technique, et en exploitant l'ensemble des facilités offertes par le dispositif, notamment le CIA.

Recommandation n° 5 : adopter, par délibération du comité syndical, un régime indemnitaire unifié (RIFSEEP) en remplacement des actuels régimes de prime et en mettant en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA).

4.5.2 L'attribution de la NBI

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 modifiée. Elle est attachée à certains emplois impliquant l'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière. Elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit et seuls les fonctionnaires sont éligibles. Le décret n° 2006 779 du 3 juillet 2006 décrit précisément les fonctions éligibles à la NBI.

Une dizaine d'agents assurant des fonctions d'accueil (y compris le gardien du Parc) ou de régisseurs ont été bénéficiaires de la NBI sur la période, ainsi qu'un agent au titre de la fonction spécifique de « distribution itinérante d'ouvrages », non prévue par le décret. Le président du PNRV considère que ces agents assurent des fonctions d'accueil, notamment quand ils sont sur le terrain (soit 60 % de leur temps).

Dans un arrêt 040607 du 4 juin 2007, le Conseil d'État rappelle que « les dispositions qui ouvrent droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire à raison de l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public doivent être interprétées comme réservant ce droit aux agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public ; que, pour l'application de cette règle, il convient de prendre en compte les heures d'ouverture au public du service, si l'agent y est affecté dans des fonctions d'accueil du public, ainsi que, le cas échéant, le temps passé par l'agent au contact du

public en dehors de ces périodes, notamment à l'occasion de rendez-vous avec les administrés ».

À ce titre, assimiler la fonction de garde de la réserve naturelle à la fonction d'accueil du public est abusif. En l'espèce, l'attribution de la NBI est utilisée comme un complément de rémunération, assez éloigné de son objectif initial.

4.6 Les avantages en nature

Au titre des avantages accordés à ses agents, le SM-PNRV contribue à leur protection sociale (15 € par mois), et au dispositif de chèques déjeuner.

La possibilité, sous condition, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'attribuer des véhicules de fonction « pour nécessité absolue de service » relève de la compétence de l'organe délibérant. Seul le directeur du Parc bénéficie d'un modeste véhicule de fonction. Le SM-PNRV n'a néanmoins pas été en mesure de produire de délibération du comité syndical, alors même qu'au cours de la période contrôlée les directeurs successifs ont bénéficié de la mise à disposition de véhicules de fonction, fiscalisés selon les règles en vigueur.

La chambre invite le Parc à régulariser cette situation sans attendre.

4.7 La politique d'égalité professionnelle femme / homme

La loi du 6 août 2019 impose de nouvelles règles dans les trois versants de la fonction publique en matière d'égalité professionnelle femme-homme et notamment l'élaboration d'un plan d'action pluriannuel en la matière. Le SM-PNRV est soumis à ces dispositions en tant qu'établissement public de plus de 20 000 habitants.

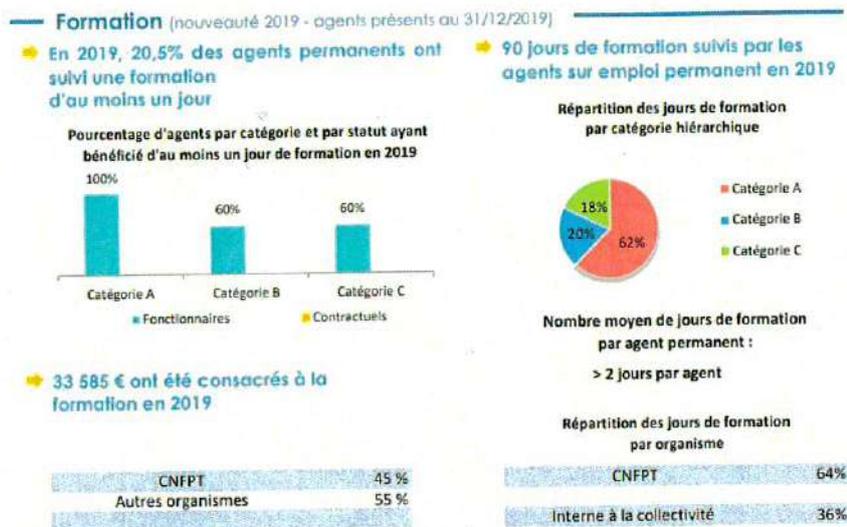
Il n'a néanmoins pas engagé de démarche globale en la matière, même si la direction se dit très attachée à ce sujet et indique l'avoir pris en compte dans les dernières désignations au sein de l'équipe de direction.

La chambre l'invite à élaborer un plan d'actions en matière d'égalité professionnelle femme-homme.

4.8 La politique de formation

Le SM-PNRV ne s'est pas doté d'une politique de formation formalisée.

Graphique n° 3 : Éléments de synthèse relatifs à la formation en 2019 des agents du Parc



Source : synthèse bilan social 2019

L'analyse des frais de formation des agents (compte 6184) met en évidence le caractère erratique de l'investissement dans ce domaine, lié en partie à l'absence de plan de formation qui permettrait de budgéter en conséquence les actions de formation proposées par le SM-PNRV à ses agents.

La démarche de formation reste aujourd'hui principalement à l'initiative des agents qui font part de leurs souhaits ou besoins lors de l'entretien d'évaluation. Ces demandes sont ensuite hiérarchisées et validées, ou non, par la direction du Parc.

Tableau n° 21 : État des dépenses de formation des agents, frais de colloques et séminaires €

	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	Total
Frais de formation des agents	20147	4 326	16 660	7 425	3 265	13 836	6 886	72 546
Colloques et séminaires	2 081	5 859	2 998	7 225	11 135	35 520	16 634	81 456
Total général	22 228	10 185	19 658	14 650	14 400	49 357	23 521	154 002

Source : Compte de gestion

La chambre invite le SM à établir un plan de formation pluriannuel, tenant compte des souhaits ou besoins exprimés par les agents et des besoins liés aux nécessités de service (voir notamment point relatif à la commande publique infra).

4.9 Le temps de travail

4.9.1 Les règlements intérieurs et le respect de la durée annuelle de travail

Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics sont déterminées par la collectivité dans les limites applicables aux agents de l'État, conformément à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984. La durée annuelle légale du temps de travail pour les agents publics est de 1 607 heures depuis 2005. Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 pouvaient être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a mis fin à ces possibilités de dérogations.

Le règlement intérieur appliqué par le syndicat mixte a été validé en 2014. Il arrête les modalités de temps de travail des agents du Parc, y compris des musées. Un règlement intérieur spécifique a été arrêté la même année pour les agents de la réserve naturelle des Hauts Plateaux, compte tenu des contraintes spécifiques qui résultent du plan de gestion de la réserve.

Un « projet » de nouveau règlement intérieur dont la chambre n'est pas parvenue à déterminer l'état d'avancement ni même l'éventuelle date d'adoption, précise de nombreux points lacunaires du document précédent, le met à jour des évolutions réglementaires, l'enrichit et introduit par exemple l'organisation de cycles de travail (notamment pour les musées), les règles en matière de travail délocalisé ou de télétravail (en cours de réflexion). Il décrit également les droits à formation des agents, les règles en matière d'usage des locaux et du matériel, il rappelle les droits et obligation des agents et les règles relatives à la déontologie et alerte sur les situations de harcèlement.

Malgré ces avancées, le projet ne traite pas de la question de la comptabilisation des heures de travail, alors que le Parc ne dispose pas d'un système de contrôle automatisé des temps de présence des agents (c'est un choix de l'exécutif qui considère que la mise en place d'une badgeuse nuirait au climat de confiance et à la responsabilisation des agents). Si certains métiers se prêtent mal (gardiens, éco-gardiens, etc.) à la mise en place d'un contrôle automatisé des heures de travail, un régime différencié doit permettre de fonder juridiquement l'attribution de jours de réduction du temps de travail (RTT) aux autres agents. Par ailleurs, si le télétravail est amené à se développer (voir supra point relatif à l'impact de la crise sanitaire), il est aujourd'hui pratiqué sans règles claires et sa mise en œuvre soumise à la discrétion des supérieurs hiérarchiques.

Le projet reprend les précédentes dispositions relatives aux congés, lesquelles conduisaient bien à un temps annuel de travail de 1607 heures.

La chambre observe toutefois que ce calcul n'inclut pas : la journée du président, les trois jours de sujétions particulières pour les agents effectuant plus de dix jours de travail les dimanches et jours fériés, les 1 ou 2 jours de congés supplémentaires en cas de fractionnement des prises de congé.

La chambre invite le SM-PNRV à finaliser et adopter au plus vite, par délibération du comité syndical, un règlement intérieur mis à jour des dispositions légales et réglementaires applicables.

4.9.2 Le compte épargne temps

La mise en place du compte épargne temps (CET) a été adoptée par une décision du bureau du 14 avril 2011, sans qu'il ne dispose de délégation en la matière.

Le règlement ne prévoit pas de monétisation des jours épargnés, ceux-ci ne pouvant donner lieu qu'à des récupérations par voie de congés. Il indique également que le nombre maximum de jours épargnés ne peut excéder 60.

Tableau n° 22 : Nombre de jours cumulés sur le CET

Catégorie	Nombre de jours cumulés		Coût indemnisation en €		
	au 31/12/2020	dans CET > 15 jours		dans CET > 15 jours	Total
A	816	468	135 €/jour	63 180	110 160
B	337	196	90 €/jour	17 640	30 330
C	174	129	75 €/jour	9 675	13 050
Total	1 327	793		90 495	153 540

Source : PNR, retraitement CRC

Fin 2020, 44 agents ont alimenté leur compte épargne temps, pour atteindre une moyenne de 31 jours épargnés par agent. Les agents de catégorie A cumulent plus de 60 % du total de jours versés sur un CET. La chambre observe qu'à cette date, sept agents ont dépassé le seuil de 60 jours, ce qui a pu être autorisé par l'arrêté du 11 mai 2020 relatif aux dispositions temporaires liées à la crise sanitaire, mais ne respecte pas le règlement intérieur qui précise qu'au-delà de 60 jours, les jours de congé non consommés ne peuvent être versés et sont perdus. Ces dispositions internes sont réglementaires dès lors que le syndicat mixte n'a pas souhaité monétiser les CET (arrêté du 28 août 2009).

Une note de la direction du 31 mars 2020 a restreint la possibilité de générer des jours d'ARTT en ramenant le temps effectif de travail hebdomadaire à 35 heures, constatant le faible nombre de jours de congés ou d'ARTT posés. Pourtant, en 2020, 210 jours ont été épargnés, contre 176 en moyenne sur la période, conséquence de cette faible consommation de jours de congés ordinaires consommés.

Globalement, le volume de jours épargnés par les agents est conséquent, et le rythme de versement annuel élevé (en moyenne, le stock augmente de 160 jours par an, à partir de 2015).

Les évolutions récentes en matière de nomenclatures comptables (M57, qui s'imposera dans toutes les collectivités en 2024) préconisent une provision des jours épargnés pour les CET. L'usage le plus courant est de provisionner les jours déposés au-delà de 15.

Une simulation de cette situation impliquerait une provision de 91 700 € (et 153 k€ pour l'ensemble des jours épargnés), non obligatoire en l'espèce, mais illustrative de l'enjeu financier qui s'y attache.

4.9.3 Les autorisations spéciales d'absence

Le régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) pour « événements familiaux » est généreux par comparaison avec celui applicable dans la fonction publique d'État.

Tableau n° 23 : Comparaison du régime d'autorisation d'absence pour évènements familiaux

	SM-PNRV	État
Mariage ou PACS de l'agent	5	5
Mariage ou PACS d'un enfant	3	
Naissance/adoption d'un enfant	3	3
Décès du conjoint	5	3
Décès d'un enfant	5	3
Décès des parents	3	3
Décès des beaux parents	3	
Décès frère ou sœur	3	
Maladie grave du conjoint ou d'un enfant	6	3
Garde pour enfant malade	5	12 ²⁰
Hospitalisation enfant	6	
Hospitalisation conjoint	2	

Source : RI 2014 et CRC ARA

Le « projet » de règlement intérieur est tout aussi favorable en la matière et ajoute même trois jours ouvrables. Il reste assez imprécis pour les gardes d'enfant malade.

4.9.4 L'absentéisme

L'absentéisme n'est pas un sujet de préoccupation, ni même d'attention pour le Parc.

L'ensemble des indicateurs en la matière est construit par le centre de gestion de la Drôme, joint au bilan social et peu commenté. Les données fournies, incomplètes, n'ont pas permis de reconstruire les indicateurs publiés, ou d'en produire facilement pour effectuer des comparaisons.

Elles permettent toutefois d'expliquer les forts écarts entre titulaires et non titulaires, dus aux quelques agents en longue maladie qui sont surtout des agents non titulaires.

La reconstitution à partir de données éparées (bilan social, données fournies sur les absences), permet de recalculer un taux d'absentéisme²¹ plus classiquement utilisé et qui s'élève globalement à 5,12 % en 2019, soit un niveau nettement plus bas qu'au niveau national (9,2 % en 2019).

²⁰ À partager entre conjoints.

²¹ Le taux d'absentéisme mesure la part des absences dans le temps de travail. Exprimé en %, il permet d'appréhender le poids de l'absentéisme sur l'effectif étudié. Mode de calcul : [(nombre total de jours d'absences) x (5/7) / (effectif étudié x nombre de jours travaillés moyen par an et par agent)]. L'effectif étudié est ici appréhendé en ETP et le nombre de jours travaillés moyen par an et par agent est de 227.

4.9.5 Les heures supplémentaires

Le RI du SM-PNRV - version applicable au projet - précise que les heures supplémentaires sont effectuées à la demande du responsable hiérarchique, et qu'elles sont en priorité récupérées. Durant les années contrôlées, aucune heure supplémentaire n'a été payée.

Il est regrettable que le Parc n'ait pas été en capacité d'évaluer le volume d'heures effectuées, faute d'en assurer un suivi exhaustif et systématique.

4.10 Les frais de déplacement et la gestion du parc de véhicules

Le montant des coûts liés aux déplacements est assez élevé. L'étendue du territoire et le champ des missions exercées peuvent constituer une première explication.

Tableau n° 24 : Coût des déplacements

€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
60622 - Carburants	27 682	27 977	32 582	37 580	35 901	27 200	188 922
61551 - Frais entretien matériel roulant	23 999	22 326	18 740	29 767	22 754	30 231	147 817
6251 - Frais déplacement agents	47 694	51 706	49 664	31 039	29 545	14 861	224 510
6532 - Frais de mission élus	5 237	5 852	12 593	10 770	10 181	5 050	49 682
6135- Location de véhicules ²²				6 552	11 232	13 472	31 256
Total	104 612	107 861	113 580	115 708	109 612	90 814	642 187

Source : Grand livre, comptes consolidés

La prise en charge des frais est fixée par une délibération du 18 mars 2010, mise à jour en 2018, conforme pour l'essentiel aux dispositions en vigueur. Le contrôle d'un échantillon de frais et des factures de cartes essence n'a pas mis en évidence d'irrégularités.

Le SM-PNRV offre la possibilité au directeur du Parc et au président de voir leurs frais remboursés sur la base des frais réels, possibilité qu'ils n'utilisent pas. Pour autant, la chambre appelle l'attention du SM-PNRV sur l'obligation d'apporter davantage de précisions dans la délibération (durée, type de mission) sur les possibilités de dérogation au remboursement forfaitaire.

La chambre relève l'usage parfois élevé de véhicules personnels en début de période au détriment des véhicules de service, pratique peu économe. À compter de 2018, la location de quatre véhicules pour assurer les missions d'éco-gardes sur une période de six mois a permis de limiter le niveau de ces frais, mais il conviendra de mettre fin aux missions longues effectuées avec des véhicules personnels. Le recours aux véhicules personnels reste trop fréquent, les règles d'utilisation peu claires ou non appliquées. Pour illustration, le PNRV ne délivre pas d'arrêté de remisage individuels des véhicules de service.

Plus globalement, l'utilisation de véhicules du parc doit être privilégiée pour permettre une gestion du parc de véhicule optimisée. L'établissement dispose en effet d'une flotte de

²² Ces frais de location sont imputés sur le budget du PNR, ils relèveraient de fait du budget de la réserve naturelle.

16 véhicules, dont 9 sont affectés à des missions spécifiques. La comparaison avec d'autres parcs de la région, également contrôlés par la chambre, met en évidence un nombre de véhicules par agent très important, voire excessif, pour le SM-PNRV.

La chambre invite le Parc à arrêter des règles claires en matière de déplacements de ses agents et à rechercher une réelle optimisation de son parc de véhicules.

Recommandation n° 6 : revoir la gestion des déplacements des agents pour rationaliser la taille et la gestion de son parc de véhicules.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 Les constats généraux : une organisation à consolider

Le SM-PNRV est un pouvoir adjudicateur (L. 1211-1 du CCP) et doit donc respecter le droit de la commande publique pour ses achats.

Il porte peu de procédures de marchés publics. Les contrats passés concernent principalement des prestations de services, en cohérence avec ses missions (photographies, évaluation environnementale, études de caractérisation d'espaces naturels, etc.).

Tableau n° 25 : Nombre de consultations « formalisées » initiées par le PNR du Vercors entre 2015 et 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Travaux	1 (5 lots)	0	1 (2 lots)	1 (2 lots)	0	2 (3)
Fournitures	1	1 (2 lots)	1**	0	3	1
Services	9*	7	9	11 (2)	21 ⁽¹⁾	14 ⁽¹⁾

Source : CRC ARA d'après les données du Parc

L'augmentation du montant des achats « formalisés » constatée en 2020 est en grande partie liée à l'opération de réhabilitation du centre de vacances le Piroulet (26 664 257,76 €).

Tableau n° 26 : Montants des achats publics au cours de la période 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Marchés	308 141	421 176	869 715	458 090	967 255	3 279 743
Hors marché	402 557	276 139	308 624	446 224	515 123	403 944

Source : CRC ARA d'après les données PNR

La totalité des consultations engagées l'a été selon la procédure dite adaptée, à l'exception d'un appel d'offres ouvert publié en juillet 2019 pour l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre dans le cadre de cette même opération.

L'absence de recours aux procédures les plus encadrées et contraignantes découle de la méthode choisie par le SM-PRNV pour déterminer les seuils de publicité et de mise en concurrence. Le syndicat a, en effet, déclaré que : « les marchés dans le cadre des opérations étant liés à l'obtention ou non des subventions, [...] sont passés au fur et à mesure des financements acquis ».

La chambre rappelle que le fractionnement artificiel des besoins (« saucissonnage ») est illégal. Les seuils ne doivent pas être calculés marché par marché en prenant en compte l'ensemble des besoins « homogènes » d'une période déterminée (le plus souvent l'exercice comptable et budgétaire).

Dans ce contexte, la chambre attire tout particulièrement l'attention du SM-PRNV sur ses achats « hors marchés ». Certains fournisseurs sont régulièrement retenus, ce qui est problématique au regard des dispositions du code de la commande publique (CCP) et notamment de la nécessité pour la personne publique, pour les achats dits « de faible montant », de ne pas contracter systématiquement avec le même opérateur économique lorsqu'il existe plusieurs fournisseurs sur le marché. L'absence de concurrence entre opérateurs économiques dans un secteur d'activité donné doit être démontrée et justifiée. Le SM-PRNV a signalé avoir pris conscience de cette faiblesse et s'être engagé dans une démarche de diversification.

La chambre prend note de cet engagement et souligne que l'enjeu est non seulement juridique (respecter la réglementation) mais également économique (éviter les positions de « rentes »). De plus, le respect du seuil des achats hors marchés « de faible montant » (25 000 € jusqu'en 2020) n'est pas systématiquement garanti pour ces achats.

Plus généralement, les règles internes au SM-PRNV en matière de passation des marchés publics sont succinctes et réunies dans un tableau A4 non prescriptif portant la mention « procédure conseillée ». Ce document synthétique n'aborde pas la phase cruciale de l'exécution administrative et financière. Et aucun document mis à jour à la suite de l'augmentation du seuil de dispense de 25 000 à 40 000 € (premier semestre 2020) n'a été transmis.

Néanmoins, sont relevées des initiatives intéressantes des agents en charge de cette mission, qui sont fortement impliqués. Mais elles restent isolées et les règles demeurent largement à écrire, y compris en matière de classement et de conservation des pièces compte tenu des difficultés pour le SM à produire les éléments demandés lors du contrôle. Cette démarche doit faire l'objet d'un portage par la direction pour passer du niveau appui / soutien à celui d'obligation pour l'ensemble des intervenants.

Enfin, a été constatée une faiblesse importante du processus de conservation des plis en matière de commande publique qui a été signalée au directeur du Parc pour correction : les plis déposés sur la plateforme de dématérialisation des achats sont téléchargés et conservés sur le réseau accessible à tous, sans habilitation ni restriction. Les plis dématérialisés doivent faire l'objet des mêmes mesures de conservation et de protection que les plis papier qui, auparavant, étaient usuellement stockés dans des placards ou pièces fermées, dans un souci de préservation du secret commercial et des affaires.

Des formations d'initiation ou sensibilisation au droit de la commande publique pourraient utilement être organisées à destination de l'ensemble des agents du Parc pour initier la diffusion d'une « culture » en la matière. En tout état de cause, l'élaboration et la mise en

œuvre d'un plan formation continue des agents chargés de ces missions doit être une priorité pour l'établissement (un agent de catégorie A pour 0,5 ETP, un agent de catégorie C, pour 0,6 ETP).

La chambre conclut que :

- l'accélération de la définition et de la mise en œuvre d'un processus « commande publique » structuré et partagé doit être une priorité pour le Parc ;
- le syndicat doit réaliser, rapidement, un état des lieux (cartographie) de ses achats pour identifier les besoins récurrents devant faire l'objet prioritairement d'une computation commune puis de procédures formalisées de publicité et de mise en concurrence ;
- plus généralement, il doit détailler les procédures achats et formaliser explicitement le processus en la matière.

Recommandation n° 7 : formaliser l'organisation en matière de commande publique pour respecter la réglementation applicable, notamment en matière de computation des besoins et d'archivage, et mettre en place un plan de formation pour les agents du Parc.

5.2 Le contrôle d'un échantillon d'achats

5.2.1 Analyse d'un échantillon de commandes « hors marché »

Le contrôle d'un échantillon d'achats sur commande a montré que la grande majorité est réalisée sans mise en concurrence, même sommaire, et souvent auprès des mêmes fournisseurs.

Bien qu'il s'agisse, le plus souvent, d'achats de faibles voire très faibles montants, le cumul de ces deux constats interroge. Les opérateurs économiques locaux ou habituels ne sauraient systématiquement être sollicités sans remise en concurrence périodique, ce qui constitue une saine pratique de gestion indépendamment du montant à contractualiser et des obligations juridiques.

Par ailleurs, si les pièces nécessaires au contrôle de l'échantillon de contrats ont été demandées par la chambre le 22 juillet 2021, le SM-PNRV n'a pu finaliser sa réponse que le 10 septembre 2021. Ce délai de réponse ainsi que son contenu même confirment la nécessité pour le syndicat de définir et veiller au bon respect de règles communes de conservation et d'archivage des pièces relatives à la passation et l'exécution des contrats, indépendamment de leur montant. Tout acheteur public doit conserver les candidatures, les offres et les documents de passation pour une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du contrat. À toutes fins utiles, pour les pièces du contrat attribué et exécuté, la durée de conservation est de cinq ans (fournitures et services) ou dix ans (travaux, maîtrise d'œuvre et contrôle technique) à compter de la date de fin d'exécution.

La chambre préconise d'établir des accords-cadres pluriannuels, notamment multi-attributaires, pour sécuriser juridiquement et fluidifier les achats récurrents (papier, fournitures de bureau, produits d'entretien, denrées alimentaires, objets promotionnels et de communication).

5.2.2 Un contrat d'accompagnement contestable

En 2017, le SM-PNRV a fait appel une société bruxelloise pour une prestation d'accompagnement d'un séminaire « Global Food Forum » à Lans-en-Vercors au mois de juin. Le comptable a exigé du président du Parc un certificat avant de procéder au paiement, ce qui interroge.

Le Parc n'a produit ni le bon de commande, ni la convention de partenariat mentionnée par le certificat qu'il a établi.

Le montant de la prestation en cause est de 25 000 € HT, mais il n'y a pourtant pas eu de mise en concurrence, alors que le seuil de dispense de mise en concurrence était alors précisément fixé à 25 000 € HT réglementairement. D'autres prestations ont été commandées et payées à la même société, pour le même montant, et sans davantage de formalités.

En premier lieu, la chambre rappelle que les seuils réglementaires doivent être entendus comme déclenchant des formalités obligatoires dès lors qu'ils sont atteints, et non uniquement s'ils sont dépassés. De fait, même considérée isolément, aucune des trois commandes ne remplissait les conditions de dispense de mise en concurrence.

En outre, en l'état de l'instruction, la passation de trois commandes séparées sur une période courte auprès d'une même société s'apparente à un fractionnement artificiel d'une prestation homogène (montant total de 75 000 €) pour laquelle il ne peut être exclu que d'autres opérateurs économiques auraient été en mesure de se positionner. L'absence de communication de la « convention » ne permet pas de connaître avec certitude les missions confiées au « prestataire ».

Enfin, le SM a indiqué que la prestation de 2017 a « majoritairement constitué en l'organisation le 22 juin 2017 du global food forum à Lans-en-Vercors », « manifestation qui a remporté un grand succès puisqu'elle a non seulement mobilisé des personnalités (le commissaire européen Phil Hogan, la présidente de la FNSEA Christiane Lambert, plusieurs députés européens...) mais également rempli le complexe culturel et sportif de Lans-en-Vercors ».

Pour la chambre, cette manifestation est donc juridiquement constitutive d'une seule et même « opération ». Or le SM-PNRV (voir supra) a précisément indiqué que c'était son niveau d'appréciation des seuils de publicité et mise en concurrence.

Il n'a pourtant pas pris en compte l'ensemble des coûts relatifs à ce forum pour choisir son prestataire bruxellois. Le forum (« démarche innovante associant les acteurs locaux du Vercors et Farm Europe ») a reposé principalement sur l'intervention de Farm Europe, « think tank multi-culturel qui vise à stimuler la réflexion sur les économies rurales ».

En 2018, la société bruxelloise a donc de nouveau été « mobilisée » pour poursuivre la démarche du parc en l'accompagnant « dans l'élaboration d'un projet pilote pour la structuration du Vercors » et l'obtention de l'allocation de fonds par le Parlement européen.

Au-delà de ces manquements juridiques et du contenu mal défini de l'intervention, ainsi que de la difficulté à établir le coût total de la démarche de « positionnement » du Parc à l'échelle européenne, le projet n'a pas abouti et le Parc n'a pas obtenu les fonds escomptés.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE DU PNR

6.1 Qualité des comptes et fiabilité de l'information budgétaire

6.1.1 Le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le débat d'orientations budgétaires s'appuie sur un rapport comportant une présentation de la structure, de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Les rapports présentés par le SM-PNRV tout au long de la période satisfont à ces exigences.

S'agissant d'une structure dont les recettes de fonctionnement sont majoritairement issues de contributions publiques, un point d'attention particulier pourrait être porté au fonds de roulement, dont le niveau est un bon indicateur pour les financeurs de l'utilisation des subventions versées.

De même, le débat d'orientation budgétaire fait peu de place à l'évaluation budgétaire de l'année écoulée, ce qui permettrait de mettre en perspective les projets développés.

Enfin, l'information aux élus du PNRV, pour complète soit-elle, reste assez technique et sa diffusion hors des instances se limite à une mise en ligne des délibérations budgétaires sur le site Internet, dans la rubrique « délibérations ».

La chambre rappelle que le décret du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs EPCI de documents d'informations budgétaires et financières s'applique au syndicat mixte. Ce décret précise les modalités selon lesquelles les collectivités territoriales doivent mettre leurs documents d'information budgétaire à la disposition des citoyens sur leur site internet, dispositions qui ont pour objectifs de permettre aux citoyens de bénéficier d'informations « claires et lisibles ».

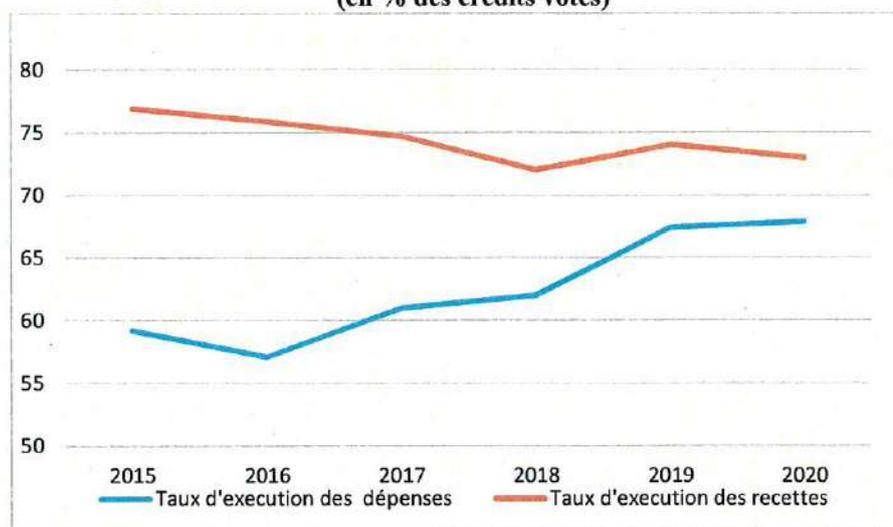
La chambre invite le SM-PNRV à produire une information plus accessible et moins technique, à l'attention du grand public, et à la diffuser sur son site Internet.

6.1.2 L'exécution des budgets

La consommation des crédits de fonctionnement apparaît particulièrement basse au regard de la prévision initiale, que ce soit en dépenses (62 % de taux moyen de réalisation) ou

en recettes (74 %). Les ajustements de crédits intervenus lors du vote des décisions modificatives n'ont pas contribué à réduire les écarts entre prévisions et réalisations.

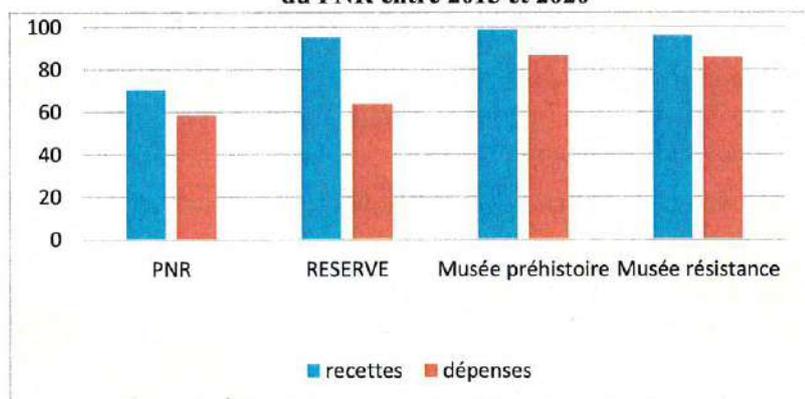
Graphique n° 4 : Taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement (en % des crédits votés)



Source : Comptes administratifs – données agrégées - retraitement CRC

Les écarts sont particulièrement élevés pour le budget principal, le plus important, et sur les chapitres 011 « charges à caractère général » dont le taux de réalisation par rapport au budget primitif est en moyenne de 44 % au cours de la période contrôlée, lié aux aléas de réalisation des projets que le parc souhaite engager.

Tableau n° 27 : Taux moyen de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement des budgets du PNR entre 2015 et 2020



Source : Comptes de gestion – mise en forme CRC

La différence de taux de consommation des recettes et des dépenses - qui traduit une surestimation importante des dépenses au budget primitif, et une surestimation moins forte des recettes - a pour effet de sous-évaluer la prévision de l'excédent brut d'exploitation et de la capacité d'autofinancement (CAF).

Si la règle de la prudence doit prévaloir lors de l'élaboration des budgets, en l'espèce, ces prévisions apparaissent peu réalistes et tronquent la vision globale des budgets qui conduisent à donner une perspective relativement pessimiste, notamment au travers de la CAF.

Tableau n° 28 : Prévisions et réalisations de capacité d'autofinancement

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CAF Prévisionnelle	- 506	+ 261	- 941	- 845	- 745	- 796
CAF Définitive	+ 796	+ 509	+ 135	+ 22	+ 290	- 53

Source : BP et Comptes de gestion - retraitement CRC

Ces écarts de réalisation se concrétisent par une CAF finalement positive sur l'ensemble de la période, et, compte tenu du faible niveau d'endettement et d'investissement, contribue à l'augmentation sans usage du fonds de roulement.

Tableau n° 29 : Reports annuels de crédits (budgets consolidés) en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonctionnement	1 535 149	1 854 620	1 812 775	1 669 748	1 720 876	1 504 481
Investissement	337 750	395 807	407 090	190 235	56 349	283 593
Total	1 872 899	2 250 427	2 219 865	1 859 983	1 777 225	1 788 074

Source : BP et Comptes de gestion - retraitement CRC

La chambre invite le Parc à affiner ses prévisions budgétaires en dépenses comme en recettes pour donner une image plus juste de la réalité financière à ses élus et financeurs.

6.1.3 La politique d'amortissement

L'amortissement est défini d'une manière générale comme étant la réduction irréversible, répartie sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan (instruction M14). L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause.

La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

Selon les dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, le SM-PNRV est tenu de procéder à l'amortissement de ses biens conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT qui en précise les modalités. La dotation aux amortissements s'est élevée à 930 k€. Les durées d'amortissement appliquées par le Parc sont conformes aux préconisations, mais fixées par une délibération ancienne (délibération du 12 mars 2011), qu'il conviendrait de préciser et mettre à jour.

Par ailleurs, l'état annuel des biens, établi par les services du syndicat, fournit un inventaire assez détaillé, notamment des études réalisées, mais leur amortissement semble aléatoire. En particulier, dans le cadre des travaux d'inventaires réguliers de faune ou de flore, ou pour la révision de charte, de nombreuses études sont produites sans que leur amortissement

ne soit régi par des règles constantes. Les études réalisées pour la rénovation du centre de vacances le Piroulet (voir supra) n'apparaissent pas dans cet inventaire.

Enfin, l'inventaire des biens fait apparaître des erreurs de classement, certains biens inscrits dans le budget principal relevant des budgets annexes, notamment de celui du mémorial de la Résistance. Le rapprochement de ces états avec les comptes de gestion met en évidence des écarts importants, et la nature des biens mis à disposition dans le budget principal du Parc n'a pu être déterminée.

Tableau n° 30 : Comparaison des états PNR et du compte de gestion

En k€	État de l'actif	Compte de gestion Immobilisations		
		Stock net	En cours	Mis à disposition
Budget				
BP PNR	8 656,00	8 110,6	230,00	2 569 (1)
BA Réserve des Hauts-Plateaux	94,90	37,3	57,73	
BA Mémorial de la Résistance	3 349,60	3 362,0		
BA Musée de la Préhistoire	2 469,63	2 469,0		
BA Centre de vacances du Piroulet	2 023,80	18,6	2 005	

Source : inventaire des biens et comptes de gestion

Ce constat avait déjà été fait lors du précédent contrôle, et le SM-PNRV s'était engagé à y remédier.

Le financement des actions et de nombre d'investissements amortissables bénéficient de subventions des partenaires du Parc. L'instruction M14 précise que ces subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables (subventions transférables) sont imputées au compte 131. Elles doivent faire chaque année l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation. Le SM-PNRV ne pratique pas la reprise en section de fonctionnement de ces subventions transférables.

Si les montants en cause restent modestes jusqu'en 2018, les investissements récents (muséographie du mémorial de la Résistance, études et travaux du Piroulet) ont donné lieu à des versements de subventions significatives, et il convient que le SM procède à ces reprises.

Le Parc indique qu'il n'a pas procédé aux reprises jusqu'en 2018. Sur la demande du comptable public, les dispositions réglementaires devaient être mises en œuvre à compter de 2020, notamment pour le centre de vacances Le Piroulet.

La chambre l'invite à généraliser la procédure de reprise de ses subventions et à résorber les désordres constatés dans l'état de ses actifs, comme déjà demandé le précédent rapport d'observations de 2011.

6.1.4 Le rattachement en fin d'exercice

Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement. L'instruction M14 précise que

le rattachement des charges porte sur les dépenses engagées pour lesquelles le service a été fait sans que la facture ne soit parvenue. Ces dépenses, récapitulées sur un état détaillé par chapitre d'imputation et rappelant le numéro et le montant de l'engagement, donnent lieu à l'émission d'un mandat. Ces mandats doivent être constatés dans la comptabilité d'engagement.

Le syndicat mixte n'a procédé que tardivement (depuis 2019) au rattachement en fin d'exercice, à la demande du comptable public. Ceux-ci concernent quasi exclusivement des subventions de partenaires (région et département, fonds européens), pour un montant de 352 k€ en 2019, soit moins de 10 % de ses produits de gestion, et 200 k€ en 2020.

Le contrôle des pièces de quelques opérations a mis en évidence que la procédure bien que tardive est désormais maîtrisée, contribuant à une meilleure fiabilité des comptes.

6.1.5 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent :

- pour les dépenses d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées ;
- aux dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait.

L'état est établi au 31 décembre de l'exercice, détaillé par chapitre ou article, il est arrêté en toutes lettres et visé par le président. Un exemplaire est joint au compte administratif à titre de justification des restes à réaliser qui y sont inscrits. Les dépenses engagées non mandatées au 31 décembre, après annulation des engagements devenus sans objet, font l'objet d'un engagement provisionnel au 1^{er} janvier de l'exercice suivant.

Lors du contrôle budgétaire faisant suite à la non adoption du budget du Parc en 2016, la chambre avait constaté des inscriptions de restes à réaliser injustifiées, pouvant donner une image incorrecte du résultat du compte administratif et du budget.

De 2016 à 2018, le montant des restes à réaliser inscrit est modeste, et ne concerne que le budget principal et le budget annexe de la réserve naturelle. Des inscriptions incorrectes ont été identifiées, qui seront aisément corrigées.

Recommandation n° 8 : apporter la plus grande rigueur au respect des procédures budgétaires et comptables pour apporter une information fiable aux élus et aux financeurs.

6.2 La situation financière du PNR

En 2020, les comptes du parc naturel du Vercors sont structurés en un budget principal et quatre budgets annexes. L'ensemble des budgets suivent la nomenclature M14.

Tableau n° 31 : Liste des budgets en 2020

Liste budgets	Fonctionnement		Dépenses d'équipement	Encours de Dette
	Recettes	Dépenses		
BUDGET PRINCIPAL	3 575 313 €	3 607 139 €	179 796 €	231 636 €
MUSÉE PRÉHISTOIRE VERCORS	184 599 €	181 213 €	1 560 €	197 945 €
SITE NATIONAL HISTORIQUE DE LA RÉSISTANCE	300 629 €	345 815 €	25 927 €	0 €
RÉSERVE NATURELLE HAUTS PLATEAUX	472 380 €	448 133 €	1 920 €	0 €
PIROULET	36 016 €	39 848 €	2 023 835 €	1 930 000 €

Source : Comptes de gestion – mise en forme CRC

Les budgets annexes permettent d'isoler les dépenses et recettes des deux musées (musée de la Préhistoire et mémorial de la Résistance), de la réserve naturelle des Hauts-Plateaux et du centre de vacances le Piroulet. Ce dernier budget a été créé en 2020 afin de flécher les dépenses liées à la rénovation du centre de vacances. Il est censé s'équilibrer grâce aux loyers perçus.

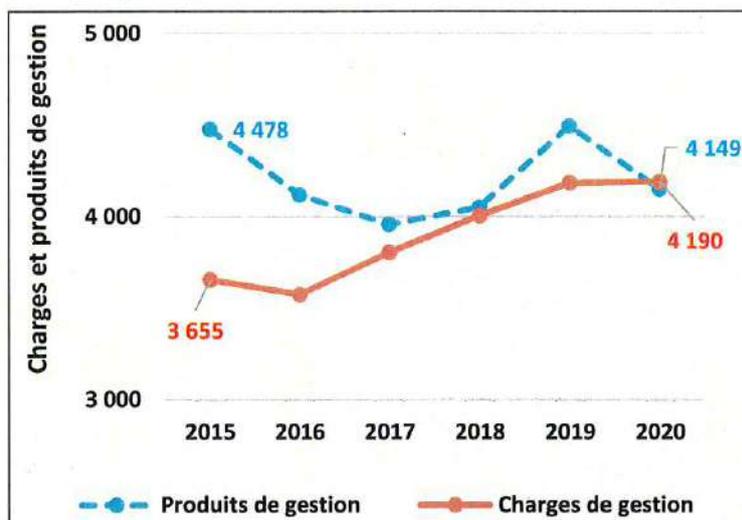
Le budget principal regroupe l'essentiel des dépenses et recettes de fonctionnement alors que le budget annexe le Piroulet porte désormais les parts les plus importantes de dépenses d'investissement et de dette.

Compte tenu de l'uniformité des nomenclatures budgétaires des différents budgets, l'analyse financière agrégera les données de l'ensemble des budgets, et les flux réciproques entre budget principal et budgets annexes seront neutralisés.

6.2.1 La formation de l'autofinancement

La période 2015-2019 s'est caractérisée par une augmentation dynamique et régulière des charges de gestion (+ 3,4 % par an) tandis que les produits connaissent une évolution plus erratique, pour finalement se maintenir fin 2019 à leur niveau de 2015. Ces évolutions ont conduit à une érosion de l'excédent brut d'exploitation (310 k€ en 2019 contre 823 k€ en 2015).

Graphique n° 5 : Évolution des charges et produits de gestion



Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

La dégradation de l'excédent brut d'exploitation s'est confirmée et amplifiée en 2020, en raison de la chute des produits de gestion (- 7,7 % par rapport à 2019).

Fin 2020, la CAF brut - qui indique la part des produits de gestion disponibles pour le remboursement des emprunts et le financement des investissements - était négatif. Le niveau et la tendance de cet indicateur sont révélateurs d'un équilibre d'exploitation précaire, mais ce constat est à nuancer puisque, d'une part, le volume d'investissement à financer par le SM-PNRV est faible et, d'autre part, le Parc disposait d'un fond de roulement conséquent en début de période.

Tableau n° 32 : Formation de l'autofinancement (montant en k€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Produits de gestion	4 478	4 119	3 958	4 049	4 495	4 149	25 249
Charges de gestion	3 655	3 574	3 803	4 004	4 184	4 190	23 411
Excédent brut d'exploitation	823	545	155	46	310	- 41	1 838
<i>Taux d'EBF</i>	<i>18 %</i>	<i>13 %</i>	<i>4 %</i>	<i>1 %</i>	<i>7 %</i>	<i>- 1,0 %</i>	<i>7,3 %</i>
Résultat financier	- 45	- 40	- 35	- 30	- 25	- 25	- 200
Résultat exceptionnel	18	4	16	6	4	13	61
Capacité d'Autofinancement Brute	796	509	135	22	290	- 53	1 699
<i>Taux de CAF Brute</i>	<i>17,8 %</i>	<i>12,4 %</i>	<i>3,4 %</i>	<i>0,5 %</i>	<i>6,4 %</i>	<i>- 1,3 %</i>	<i>6,7 %</i>

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Sur la période 2015-2020, le syndicat mixte a généré une CAF de 1 699 k€. Le budget principal a majoritairement contribué à cet autofinancement alors que les deux musées affichaient une CAF négative.

Tableau n° 33 : Participation des budgets à l'autofinancement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumulé
Capacité d'autofinancement	796	509	135	22	290	- 53	1 699
BUDGET PRINCIPAL	944	743	384	200	468	227	2 968
MUSÉE PRÉHISTOIRE VERCORS	- 124	- 128	- 130	- 101	- 125	- 142	- 749
SNH RÉSISTANCE	- 114	- 127	- 107	- 104	- 102	- 159	- 714
RÉSERVE NATURELLE HAUTS PLATEAUX	90	21	- 12	26	49	24	198
PIROULET						- 4	- 4

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

6.2.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion du PNRV qui s'élèvent en moyenne à 4,2 M€ sur la période sont largement constitués de participations reçues (93 % des produits de gestion en 2020) par les partenaires publics du Parc.

Les autres recettes (7 % des produits de gestion en 2020) proviennent des redevances d'accès aux deux musées, des recettes de leurs boutiques, de la vente d'ouvrage (topoguides) par le Parc ainsi que de la perception de loyers de l'ALAVV qui exploite le centre vacances le Piroulet (48 k€ en 2019, puis 12 k€ en 2020, Cf. supra).

Tableau n° 34 : Évolution des produits de gestion sur la période

en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Produits de gestion	4 478	4 119	3 958	4 049	4 495	4 149	25 249
Ressources institutionnelles	4 066	3 760	3 584	3 662	4 088	3 850	23 010
Autres produits de gestion	47	48	47	47	48	13	250
Ventes de prestations de services	365	312	326	340	358	287	1 987
Dont PNR	147	85	85	87	90	100	594
Dont mémorial de la Résistance	162	170	189	192	212	152	1 077
Dont musée de la préhistoire	55	57	51	61	56	35	316

Source : Comptes de gestion – mise en forme CRC -

L'année 2020, a été marquée par un net recul des produits de gestion (- 7,7 % par rapport à 2019 soit - 346 k€). Les recettes « commerciales » ont subi un « effet COVID 19 », avec une diminution de 20 % entre 2019 et 2020 (- 71 k€). Cette baisse ne remet pas en cause les équilibres financiers, compte tenu du faible poids de ces produits dans le budget du Parc.

Les participations publiques relèvent soit des cotisations statutaires des membres pour financer l'activité permanente du SM-PNRV, soit de financements spécifiques, liés à des opérations particulières. La contribution de base est la plus importante des participations reçues, sa répartition et son évolution sont prévues dans les statuts. La région Auvergne Rhône-Alpes (60 %) et les départements de la Drôme et de l'Isère (15 % chacun) apportent 90 % de ce financement, les 10 % restants relèvent du bloc communal.

En plus des cotisations statutaires, des financements quasi pérennes ont été accordés pour certaines missions. L'État finance par exemple le plan de gestion de la Réserve Naturelle Nationale des Hauts-Plateaux du Vercors, via une convention pluriannuelle (DREAL-PNR), pour un montant de 372 k€/an. Cette dotation est abondée par le département de l'Isère qui alloue annuellement au financement du fonctionnement de la réserve à hauteur de 20 % du montant versé par l'État, par une convention État-département de l'Isère. De même, l'État verse forfaitairement 100 k€/an au titre du fonctionnement global du SM-PNRV, comme le conseil départemental de la Drôme verse une subvention annuelle de 70 k€ au titre du fonctionnement du mémorial de la Résistance.

À ces financements récurrents s'ajoutent des subventions exceptionnelles, liées aux projets portés par le PNRV. Ainsi, aux financeurs membres du syndicat mixte (région, départements, communes) s'ajoute l'État via ses agences (agence de l'eau notamment) ou l'Europe avec les fonds structurels (FEDER ou FEADER).

Durant la période sous contrôle, la répartition entre participations récurrentes et contributions spécifiques est relativement variable, de l'ordre de 80 % pour les contributions statutaires en moyenne sur la période. La région Auvergne-Rhône-Alpes est le premier financeur du PNR, suivie des départements et de l'État.

Tableau n° 35 : Détail des contributions apportées au PNR

En k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
État et organismes d'État ²³	653	674	708	689	768	650	4 142
<i>dont participations récurrentes²⁴</i>	472	472	472	472	472	472	2 832
Régions	1 595	1 727	1 553	1 537	1 689	1 656	9 758
<i>dont participation récurrente</i>	1 427	1 406	1 406	1 406	1 406	1 406	8 454
Départements	1 012	945	924	942	1 042	1 002	5 867
<i>dont participations récurrentes²⁵</i>	856	845	845	845	845	845	5 082
Bloc communal	356	292	292	366	363	380	2 050
<i>dont participations récurrentes</i>	296	292	292	292	292	292	1 757
Fonds européens	448	122	107	117	214	161	1 170
Total contributions	4 065	3 760	3 584	3 652	4 076	3 850	22 987
<i>dont participations récurrentes</i>	3 050	3 015	3 015	3 015	3 015	3 015	18 125
<i>Dont financement spécifique</i>	1 015	745	569	637	1 061	835	4 862
% participations récurrentes	75 %	80 %	84 %	83 %	74 %	78 %	79 %

Source : Grand livre, retraitement CRC

²³ Le compte 7478 regroupant "les autres organismes" s'est vu imputer principalement des contributions d'organisme d'État (86 % des subventions proviennent de l'agence de l'eau). Par convention, l'ensemble du compte a été attribué à État et autres organismes.

²⁴ Subvention RNNHPV et subvention forfaitaire de 100 000 €.

²⁵ Sont considérées comme récurrentes, les subventions du CD 38 à la RNNHPV et du CD 26 au SNHRV.

6.2.3 Le soutien de la région Auvergne-Rhône-Alpes aux PNR

La région est donc, comme pour les autres parcs, le principal financeur du PNRV. Sa contribution - constante sur la période de contrôle, après une légère baisse en 2016 - fait l'objet d'une convention pluriannuelle. La dotation du Parc apparaît plus élevée que celle des parcs de la région, les missions spécifiques du Parc et son ancienneté expliquent en partie ce constat.

Tableau n° 36 : Contribution de la région aux PNR de son ressort

Parcs naturels régionaux	Superficie (km ²)	Population (hors villes portes)	Contribution régionale en 2020			Écart à la moyenne	
			en €	en € par km ²	en € par habitant	en € par km ²	en € par habitant
Massif des Bauges	856	70 400	707 004	826	10	29 %	- 30 %
Monts d'Ardèche	2 280	76 000	722 927	317	9,5	- 50 %	- 33 %
Baronnies Provençales	1 818	38 877	405 000	223	10,4	- 65 %	- 27 %
Vercors	2 060	53 000	1 405 556	639	26,5	7 %	86 %
Chartreuse	767	50 000	756 461	986	15,1	54 %	6 %
Volcans d'Auvergne	3 890	90 000	1 212 890	312	13,5	- 51 %	- 6 %
Livradois-Forez	3 110	103 883	1 130 620	364	10,9	- 43 %	- 24 %
Pilat	700	54 000	979 693	1 400	18,1	119 %	27 %
Moyenne	1 935	67 020	915 019	639	14,3	0 %	0 %

Source : fédération des PNR

Les statuts prévoyaient une hausse de la contribution régionale de 2 % depuis 2008. La région a baissé sa contribution en 2016 avant de la stabiliser, il convient de revoir les statuts sur ce point.

6.2.4 Les charges de gestion

Le budget principal du SM-PNRV concentre l'essentiel des dépenses de fonctionnement (77 % en 2020). Les budgets annexes ont un poids plus marginal (10 % pour le budget Réserve naturelle des Hauts Plateaux, 8 % pour le SNH de la Résistance, 4 % pour le musée de la Préhistoire). Les charges de gestion atteignent 4,2 M€ en 2020. Elles ont connu une évolution dynamique entre 2016 et 2019, avant de se stabiliser en 2020. Sur l'ensemble de la période, les charges ont progressé de 14,6 %, soit 2,8 % par an (+ 0,5 M€).

Les dépenses de personnel (2,6 M€ en 2020) représentent 64 % des charges de gestion en 2020, elles constituent de loin le poste le plus important, le poids des personnels non titulaires étant majoritaire (Cf. supra)

Il apparaît que le PNR n'a pas adapté l'évolution de ses charges, à la baisse des produits. En particulier, les charges de personnel ont continué d'augmenter.

Les charges à caractère général, sont consacrées pour 45 % au fonctionnement courant du Parc (achats divers, dont fluides) et à la rémunération d'intermédiaires et, pour 55 % au paiement d'honoraires pour les études réalisées. À titre d'illustration parmi les dépenses les plus importantes enregistrées sur ce compte durant la période contrôlée, le coût de la révision

de la charte s'est élevé à 378 k€, coût important mais à relativiser par rapport à la portée du document qui fixe la stratégie du Parc pour 15 années.

Tableau n° 37 : Évolution des charges de gestion (montants en k€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ensemble
Charges à caractère général	1 268	1 143	1 354	1 294	1 359	1 334	7 752
Charges de personnel	2 236	2 317	2 293	2 512	2 638	2 668	14 664
Autres charges de gestion courante	151	114	157	197	188	188	994
Total des charges de gestion	3 655	3 574	3 803	4 004	4 184	4 190	23 411
Charges financières	45	40	35	30	25	25	201
Charges exceptionnelles	2	0	1	0	1	6	9
Dépenses réelles de fonctionnement	3 702	3 614	3 840	4 034	4 210	4 221	23 621

* retraitées des atténuations de charges et de produits

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

L'évolution est assez homogène entre budgets, à l'exception du musée de la Préhistoire dont les dépenses étaient en fin de période au même niveau qu'au début.

6.2.5 Les dépenses d'équipement et le financement des investissements

Durant la période examinée, les dépenses d'équipement ont fluctué entre 130 000 € et 360 000 € par an. Elles correspondent à des renouvellements de matériels informatiques ou de véhicules pour ce qui concerne le fonctionnement courant du Parc, et à des investissements modestes en matériel pour contribuer à ses actions. L'investissement le plus important avant 2020 a été la rénovation de l'espace muséographique du mémorial de la Résistance. L'année 2020, marquée par la rénovation du village vacances Le Piroulet (2,02 M€) fait exception avec un montant de dépenses d'équipement dépassant 2,1 M€.

Tableau n° 38 : Évolution des dépenses d'équipement nette entre 2014 et 2020

Montants en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Immobilisations incorporelles	53	44	41	82	113	19	352
Subvention d'équipement	0	14	11	0	0	0	24
Immobilisations Corporelles	238	33	56	112	95	188	721
Immobilisations en cours	55	40	94	110	151	1 938	2 388
Total dépenses d'équipement	346	131	201	304	359	2 145	3 486

Source : Comptes de gestion – mise en forme CRC

Hormis, les travaux réalisés sur le Piroulet, c'est essentiellement le budget principal qui a porté les dépenses d'équipement. Les dépenses d'investissements du PNR sur la période 2015-2020, se sont élevées à 4,1 M€. 15 % de ces dépenses correspondaient à des remboursements d'emprunts et 85 % à des dépenses d'équipement.

Une fois la dette remboursée, la part d'autofinancement restante (CAF nette), de 1,1 M€, a permis de financer près d'un tiers des dépenses d'équipement. Les subventions reçues (0,4 M€), le FCTVA et les produits de cessions (0,25 M€) ont permis de porter le financement propre à 50 % des dépenses d'équipement de la période.

Le solde du financement a été obtenu par recours à l'emprunt (1,9 M€), qui a excédé le besoin de financement (1,7 M€) et contribué à renforcer un fonds de roulement déjà conséquent.

6.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

Jusqu'en 2019 le fonds de roulement qui correspond à l'excédent de ressources stables est demeuré à un niveau élevé (au-delà de 148 jours de charges). Il a permis à la fois de financer les décalages entre encaissements et décaissements (besoin de fonds de roulement) et de dégager une trésorerie confortable (entre 130 et 185 jours de charges).

L'année 2020, marquée par une diminution des recettes d'exploitation et des besoins de financement des premiers décaissements des investissements en cours (musée de la Résistance, le Piroulet), a enregistré un recul du fonds de roulement et de la trésorerie. Ces indicateurs sont demeurés toutefois à un niveau élevé (79 jours de charges pour la trésorerie), bien supérieur au niveau attendu (30 jours de charges).

Tableau n° 39 : Fonds de roulement et trésorerie au 31 décembre

Montants en k€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global ²⁶	1 873	2 261	2 198	1 888	1 867	1 650
- Besoin en fonds de roulement global	- 206	- 228	- 224	162	223	656
= Trésorerie nette	2 079	2 489	2 422	1 725	1 644	994
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>185,9</i>	<i>226,7</i>	<i>208,4</i>	<i>142,6</i>	<i>130,6</i>	<i>79,3</i>

Source : Comptes de gestion - retraitement CRC

Ce fonds de roulement confortable aurait pu se justifier par la nécessité de constituer une réserve en vue de financer un investissement exceptionnel. Or le financement de la rénovation du village vacances, seul investissement d'ampleur sur la période, a été essentiellement réalisé par emprunt, n'entamant pas ce fonds. Le Parc a précisément justifié ce recours à l'emprunt par la volonté de conserver une trésorerie abondante lui permettant de répondre à des besoins immédiats quand la mobilisation de fonds est importante. C'est le cas notamment en cas de sélection du SM-PNRV dans le cadre d'appels à projets, les financements associés n'étant libérés qu'en fin de projet.

Les excédents de trésorerie et de fond de roulement concernent l'ensemble des budgets.

²⁶ Le fonds de roulement net global (FRNG) prend en compte l'ensemble des opérations réelles et d'ordre budgétaires et non budgétaires. Il se distingue du fonds de roulement budgétaire, qui correspond au résultat d'exécution du compte de gestion et du compte administratif, et est exprimé en jours de charges de gestion courante pour en faciliter l'interprétation.

Dans le cas spécifique des musées, la chambre relève que les subventions versées par le budget principal aux budgets annexes, du même montant tout au long de la période, n'ont pas été ajustées aux besoins, contribuant à renforcer les fonds de roulement au-delà du nécessaire. L'année 2020 a été marquée par un recul des recettes commerciales pour les deux musées et par la diminution de la subvention du SNHR. Ces deux éléments ont contribué à la diminution du fonds de roulement pour le ramener à un niveau correspondant aux standards attendus.



Parc
naturel
régional
du Vercors

A 220412

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES					
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Grefte	RHF	Sec P
Date arrivée : 13 AVR. 2022					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
M. Bernard Lejeune
président
124-126 bd Vivier Merle – CS 23624
65 503 Lyon Cedex 03

Alpilles
Ardennes
Armorique
Avesnois
Ballons des Vosges
Boucles de la Seine Normande
Brenne
Brière
Camargue
Caps et Marais d'Opale
Causses du Quercy
Chartreuse
Corse
Forêt d'Orient
Gâtinais français
Grands Causses
Guyane
Haut-Jura
Haute-Vallée de Chevreuse
Haut-Languedoc
Landes de Gascogne
Livradois-Forez
Loire-Anjou-Touraine
Lorraine
Luberon
Marais du Cotentin et du Bessin
Marais poitevin
Martinique
Massif des Bauges
Millevaches en Limousin
Montagne de Reims
Monts d'Ardèche
Morvan
Narbonnaise en Méditerranée
Normandie-Maine
Oise-Pays de France
Perche
Périgord-Limousin
Pilat
Préalpes d'Azur
Pyrénées Ariégeoises
Pyrénées Catalanes
Queyras
Scarpe-Escaut
Vercors
Verdon
Vexin français
Volcans d'Auvergne
Vosges du Nord

N/Réf. : 20220411/JA/OP

Objet : Réponse écrite au rapport d'observations définitives
presidence@pnr-vercors.fr

Lans-en-Vercors, le 11 avril 2022

Monsieur le Président,

J'accuse réception, par la présente, du rapport d'observations définitives détaillé établi par la Chambre et reçu en date du 15 mars 2022.

L'équipe de direction et moi-même avons pris connaissance avec intérêt des propositions et suggestions précises que vous avez pris le soin d'émettre dans votre rapport, qui vont nous permettre de poursuivre l'amélioration en continu de nos procédures et méthodes de travail.

L'appréciation que fait la Chambre d'un grand nombre d'actions et de positionnements du syndicat mixte du Parc du Vercors sur la période 2015-2020 me conforte sur le rôle stratégique de notre collectivité pour un développement harmonieux et durable de notre territoire sur le long terme.

J'ai noté en particulier que la CRC souligne que notre Parc « s'est imposé efficacement dans la gestion des conflits d'usage sur son territoire, affirmant sa légitimité scientifique et témoignant d'une réelle capacité de médiation », notamment à travers « des actions moins visibles mais pourtant essentielles ».

Par ailleurs, la qualité du travail de concertation mené autour de la nouvelle charte est reconnue puisque celle-ci est qualifiée de « étendue et dense, (...) avec une participation la plus large possible ». Enfin, la chambre souligne à juste titre le « travail approfondi mené par le Parc pour concilier et définir les complémentarités entre missions du SM-PNRV et les compétences dévolues aux EPCI ».

Pour autant, je prends bien note des 8 recommandations du rapport sur lesquelles je vous prie de trouver mes réponses ci-dessous, comme vous nous invitez à le faire. Sur certaines remarques plus spécifiques de la chambre, des réponses plus détaillées sont également apportées en annexe.

Recommandation 1 : assurer un suivi en continu des actions inscrites dans la charte en se dotant des moyens techniques et humains appropriés

Le syndicat mixte du Parc prend acte des remarques de la CRC sur l'insuffisance de l'évaluation en continu de la charte 2008-2023. Sans que cela ne vienne compenser entièrement cette insuffisance, la CRC reconnaît par ailleurs que « le SM-PNRV a procédé à l'évaluation *ex-post* de la charte 2008-2023 dans les formes requises, et a largement diffusé ses résultats ».

Surtout, suite aux difficultés rencontrées, le syndicat mixte du Parc s'est attaché à organiser une évaluation en continu de la future charte 2023-2038 qui soit proportionnée et donc réaliste, et en a testé le dispositif avant approbation définitive de la charte pour pouvoir l'ajuster si nécessaire. Ce test pour l'année 2021 a été présenté aux élus en comité syndical du 26 mars 2022 et est disponible au lien suivant https://www.parc-du-vercors.fr/sites/default/files/actualites/L'Institution/Parc-du-Vercors_Bilan2021_Cap2038.pdf.

La chambre observe dans son rapport que « ce nouveau dispositif est arrêté et apparaît plus opérant que le précédent ».

Par ailleurs, le rapport de la CRC insiste sur les moyens humains nécessaires à l'animation de cette démarche. Un temps de travail de 0,2 ETP a ainsi été identifié pour l'animation de la démarche d'évaluation et indiqué dans la fiche de poste de la personne concernée.

Recommandation 2 : redéfinir les objectifs et les attentes du PNR pour les centres de vacances, et fixer les modalités d'exploitation en conséquence et Recommandation 3 : appliquer la réglementation relative aux modalités de délégation de l'exploitation des biens propriétés du Parc

Le SM-PNRV a pris bonne note des observations de la Chambre sur le cadre contractuel de ses relations avec l'ALAVV et indique que la réflexion concernant les modalités de délégation de l'exploitation du Piroulet est engagée depuis le début du chantier de rénovation. La reprise de l'exploitation à présent stabilisée, le syndicat mixte va pouvoir à présent se concentrer sur les démarches à mettre en place pour la future désignation de l'exploitant du centre de vacances le Piroulet.

Concernant la gestion de la Maison de l'Aventure, une réflexion est également engagée en lien avec l'EPCI concernant le rôle du syndicat mixte du Parc du Vercors pour cet équipement.

Recommandation 4 : mettre à jour les statuts du Parc pour prendre en compte les modifications de la composition de ses membres et les évolutions législatives intervenues depuis 2012

Les nouveaux statuts avec les références au code de l'environnement à jour sont en cours de rédaction. La clé de répartition entre voix et financement devra permettre d'équilibrer la représentation des EPCI du territoire en particulier.

Ils seront annexés à la charte lors de la délibération des collectivités pour l'adhésion au syndicat mixte. La liste des collectivités adhérentes sera également annexée à ce document afin de permettre une actualisation tout au long de la charte.

Une réflexion est également en cours concernant la participation des élus aux instances du Parc, en particulier via des assemblées en visioconférence plus régulières qui allègent les déplacements parfois très importants voire problématiques sur ce territoire de montagne. D'ailleurs, sur les 6 comités syndicaux qui se sont tenus depuis début 2021, 4 ont eu lieu en visioconférence, et le quorum a été atteint pour ces 6 assemblées.

Recommandation 5 : RIFSEEP et CIA adopter, par délibération du comité syndical, un régime indemnitaire unifié (RIFSEEP) en remplacement des actuels régimes de prime et en mettant en œuvre le complément indemnitaire annuel (CIA)

Le Parc du Vercors a pris bonne note de la limite dans la délégation de compétences du comité syndical au Bureau concernant un certain nombre de sujets en lien avec les ressources humaines et en particulier les créations de poste. Une première création de poste a ainsi été délibérée et votée en comité syndical le 26 mars 2022.

De la même manière le RIFSEEP consolidé fera l'objet au second semestre 2022 d'une délibération du comité syndical, après une discussion sociale et politique qui devra avoir lieu sur le sujet des primes.

Le syndicat mixte du Parc entend par ailleurs que la référence à la grille des ingénieurs en chef actuellement pratiquée pour la rémunération des agents contractuels n'est effectivement pas lisible. Un travail va être entrepris pour déconnecter cette rémunération de cette grille. Dans l'attente, il est important de souligner que cette pratique n'a pas entraîné de surcoût injustifié pour le Parc, dans la mesure où le rythme de progression des contractuels pratiqué était moins rapide que celui des fonctionnaires et que le régime des primes pour les chargés de mission est très faible voire inexistant.

Recommandation 6 : revoir la gestion des déplacements des agents pour rationaliser la taille et la gestion de son parc de véhicules

Une réponse technique détaillée est apportée en annexe de ce courrier, qui à mon sens explique de manière pragmatique la taille du parc de véhicules ainsi que la rationalisation déjà en place pour la gestion des déplacements des agents du Parc et de la Réserve.

Toutefois, les observations de la Chambre ont bien été prises en compte et depuis le contrôle, un suivi trimestriel du kilométrage des véhicules et de leur consommation a été mis en place pour suivre encore plus précisément le taux d'utilisation de l'ensemble du parc de véhicules.

Il est prévu également de compléter le dispositif par des arrêtés individuels de remisage suite aux recommandations de la CRC.

Recommandation 7 : formaliser l'organisation en matière de commande publique pour respecter la réglementation applicable, notamment en matière de computation des besoins et d'archivage, et mettre en place un plan de formation pour les agents du Parc

Le Parc note que la chambre a bien pris en compte les procédures déjà en place pour organiser la commande publique au sein du Parc du Vercors ainsi que la forte implication des agents en charge de cette mission.

Une réponse détaillée en annexe précise les changements déjà mis en place en termes de procédure ou prévus rapidement pour répondre aux suggestions de la chambre.

Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement la computation des besoins demandée par la chambre, je tiens à indiquer qu'un premier marché a été passé pour les intervenants en éducation artistique et culturelle (EAC) et en éducation à l'environnement en bureau du 6 avril 2022. Et malgré le soin mis par les services à allouer au mieux par secteur géographique ce marché multi-attributaire à bons de commande, presque tous les lots concernant les intervenants en EAC ont dû être attribués à la même association. Donc, s'il est bien prévu de procéder également à ce type de marché pour les futures impressions/publications ainsi que pour la

signalétique installée par le Parc sur son territoire, d'autres types de commandes (en particulier les besoins en termes de produits alimentaires) devront faire l'objet d'une réflexion approfondie afin de ne pas avoir un effet inverse à celui escompté.

Recommandation 8 : apporter la plus grande rigueur au respect des procédures budgétaires et comptables pour apporter une information fiable aux élus et financeurs

La CRC constate une situation financière du syndicat mixte « saine qui ne présente pas de risques particuliers ».

Pour autant elle note la nécessité pour le Parc d'adapter le niveau de ses charges de gestion à la baisse de ses produits suite au gel des contributions statutaires depuis 2016. Il faut noter également l'intégration des missions « éducation à l'environnement » et « agriculture » à partir de 2018, en réponse aux recommandations du précédent rapport de la CRC.

Aussi, pour éviter l'effet ciseau :

- le Parc n'a pas augmenté ses charges courantes et les a même réduites en adaptant ses besoins et en renégociant dès que possible les conditions tarifaires des contrats, en particulier ceux liés au fonctionnement de la structure.
- Le Parc dispose d'un excédent reporté permettant de retarder cet effet ciseau qui lui a aussi permis de faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur ses budgets annexes.
- Il mobilise son ingénierie pour la recherche de financements nouveaux (29 % des recettes en 2021) en complément des recettes statutaires.

Le Parc du Vercors a également tenu compte des recommandations de la chambre en matière de prévision et d'exécution budgétaires en décomposant lorsque cela est possible les projets en actions annualisées depuis 2021 et réfléchit également à la mise en place la procédure AP/CP permettant de déterminer le besoin annuel de financement d'un projet pluri annuel.

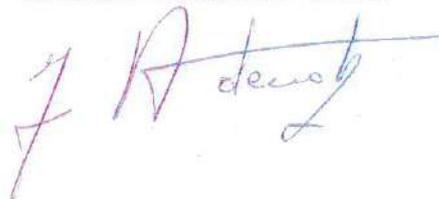
Des réponses plus détaillées sont par ailleurs apportées en annexe sur des remarques plus spécifiques de la chambre concernant les procédures budgétaires.

Enfin le suivi d'indicateurs tel que l'évolution du résultat de clôture ou le ratio de rigidité témoigne des efforts engagés en particulier depuis 2019 par le Parc pour apporter une information fiable et suivie aux élus et financeurs.

Pour autant des solutions sont encore à trouver pour stabiliser les finances du Parc.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma respectueuse considération.

Jacques Adenot
Président du Parc du Vercors



Annexe : compléments de réponse

Concernant la gestion des déplacements des agents pour rationaliser la taille et la gestion de son parc de véhicules (recommandation 6) :

Les règles d'utilisation des véhicules sont indiquées dans les règlements intérieurs (de manière encore plus précise dans le règlement intérieur adopté en 2021), la réservation est faite systématiquement pour chaque voiture sur l'agenda partagé de l'équipe. Enfin des carnets de bord sont présents dans les véhicules pour permettre aux agents de compléter précisément la date, la destination, le kilométrage parcouru et le nom du conducteur. Ils permettent d'ailleurs de calculer les frais de déplacements des agents pour certains projets européens

Sur la période, on trouve ainsi :

- 6 véhicules affectés à la Réserve, sur le budget annexe de la Réserve auquel le budget principal du Parc ne contribue pas : pour le conservateur et les 6 gardes à l'année, et qui sont également utilisés par les 4 gardes saisonniers embauchés depuis 2020. Tous ces agents doivent se déplacer chaque jour sur des secteurs différents de la Réserve (la plus grande de France) dont les portes d'entrée sont très éloignées les unes des autres.
- 1 Trafic utilisé pour les transports de matériels pour les événements du Parc, les tournées de livraison du magazine du Parc, le salon de l'agriculture ou les chantiers Concordia par exemple,
- 1 4x4 pour le service équarrissage (remplacé en 2020 et à présent équipé d'un bras de levage qui rend le travail moins difficile pour l'agent concerné)
- 1 4x4 affecté au service des éco-gardes et des chargés de mission pour les déplacements en zone difficile
- 1 véhicule (208) pour le directeur (depuis début 2022 une C3 véhicule de service et non plus véhicule de fonction)
- 1 véhicule attribué au chargé de mission eau (aujourd'hui mutualisé avec le SYMBHI dans le cadre de la convention de partenariat)
- 5 véhicules pour les autres agents du Parc (1 Zoé, 2 kangoos et 2 208). Suite à l'analyse des réservations réalisées par l'équipe technique dans notre agenda partagé pour ces 5 véhicules, on constate un nombre d'heures moyen annuel d'utilisation de 2 720 heures, ce qui montre leur usage important.

L'optimisation est déjà en cours par ailleurs, en particulier avec :

- la mutualisation de l'ensemble des véhicules disponibles avec possibilité d'utiliser pour les agents de la Réserve et les agents du Parc les véhicules de l'un ou de l'autre en fonction des besoins (pour toute la période),
- depuis 2018, la possibilité de se faire rembourser les frais de covoiturage (décision 2018-B34),
- et plus récemment, les réunions en visioconférence plus nombreuses qui contribuent à faire baisser les nb de km parcourus, même si cela n'est pas possible pour les réunions sur le terrain. Il faut d'ailleurs noter que la présence des agents du Parc au plus près du terrain reste une priorité politique et qu'avec les nombreux projets scolaires, les 38 nouveaux Atlas de la Biodiversité communale suivis par le Parc, ainsi que les nouveaux ENS, ces réunions sur le territoire se sont encore multipliées depuis le début de l'année.

Concernant l'organisation en matière de commande publique (recommandation 7) :

Il est à noter que les chargés de mission qui intègrent le syndicat mixte sont formés à leur arrivée par les personnes en charge des subventions et des marchés publics aux procédures internes.

Par ailleurs, suite aux recommandations de la chambre, sont prévues les actions suivantes pour mieux formaliser les démarches en matière de commande publique :

- Un cahier des procédures qui regroupe l'ensemble des exigences de la collectivité en termes de commande publique, de recrutement, d'archivage, de gestion des instances etc. est en cours de finalisation par le service appui.
- Ce cahier des procédures fera l'objet de sessions de formation et de sensibilisation internes de manière régulière pour que la connaissance des procédures légales soit mieux intégrée au quotidien des agents.
- Le guide interne des procédures d'achats obligatoires (tableau des seuils) mis à jour régulièrement fera partie des annexes de ce cahier des procédures.
- Concernant la conservation des plis dématérialisés des marchés, leur sécurisation est à l'étude en interne avec le service informatique.

Concernant les procédures budgétaires et comptables (recommandation 8) :

Fonds de roulement : Le Parc a eu recours à l'emprunt pour le Piroulet pour conserver une trésorerie suffisante lui permettant de répondre à des besoins immédiats quand la mobilisation des fonds est importante. Notamment en cas de sélection dans le cadre d'appel à projets européens ou nationaux, pour lesquels les financements associés ne sont libérés qu'en fin de projet.

Exécution des budgets : La CRC constate l'écart entre la prévision budgétaire et le taux de réalisation. Or l'étude SEMAPHORE réalisée à l'initiative de la fédération des Parcs met en évidence la spécificité des budgets de Parcs. En effet un budget de Parc comprend une partie statuaire (semblable à un budget communal) et une partie opérations. La partie opérations intègre l'ensemble des plans de financement du programme d'actions adopté par l'assemblée. Or les projets décidés en année n sont réalisés sur une période de 2 à 3 ans (pour une action inscrite en fonctionnement) et de 2 à 5 ans (pour une action inscrite en investissement).

En réponse à la recommandation de la CRC, le Parc décompose depuis 2021 chaque fois que c'est possible les projets en actions annualisés et réfléchit à la mise en place de la procédure AP / CP permettant de déterminer le besoin annuel de financement d'un projet pluriannuel.

Politique d'amortissement : Comme il est constaté par la CRC, le PNRV pratique l'amortissement depuis de nombreuses années. Concernant les frais d'études, il convient de préciser que seules les dépenses de la section d'investissement donnent lieu à amortissement, or les dépenses réalisées pour la révision de la charte 2023-2038 ont été imputées en fonctionnement ce qui explique le non-amortissement de ces dernières. Concernant l'amortissement des recettes d'investissement, le Parc a pris les dispositions comptables nécessaires pour une mise en œuvre dès 2022.

Etat annuel des biens / inventaire : Pour répondre à la remarque de la chambre qui signale des erreurs de classement de certains biens inscrits dans le budget principal qui relèveraient de budgets annexes : il ne s'agit pas selon nous d'une erreur, en effet les musées n'ayant pas l'ingénierie financière ni la trésorerie suffisante pour porter ces opérations lourdes, le budget principal en assure le portage. Par la suite un transfert d'actifs doit avoir lieu. Cela va être le cas en 2022 pour les travaux de la chaufferie du Mémorial et à la fin de l'opération pour ceux de la muséographie du Mémorial de la Résistance.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr