

CAHIERS D'ENQUÊTES ET D'ANALYSES



N°17



Parc naturel régional du Morvan : quelle articulation avec les EPCI à fiscalité propre ?

UN SERVICE



**PARC NATUREL
REGIONAL DU MORVAN :
Quelles articulations avec les EPCI
à fiscalité propre ?**

Ce cahier d'enquête et d'analyse a été réalisé dans le cadre de la convention entre la Fédération des Parcs naturels Régionaux de France et Mairie-conseils, service de la Caisse des Dépôts.

Il a été piloté par Yves Gorgeu, chargé de mission de Mairie-conseils et réalisé en collaboration avec Etienne Faure en 2004.

Dans la collection des "Cahiers d'enquêtes et d'analyses "

Ces cahiers permettent de publier les résultats de travaux conduits par le service, en propre ou en partenariat, sur divers sujets relatifs aux préoccupations des élus des collectivités (les compétences, le foncier, les nouveaux habitants, l'intérêt communautaire...).

Ils proposent également des analyses sur des sujets relatifs aux évolutions de l'intercommunalité (juridiques, fiscaux, institutionnels). Certaines de ces analyses (sur le fonctionnement participatif et sur l'articulation de différents niveaux de collectivités territoriales) sont issues d'entretiens avec les élus et techniciens de ces territoires.

Ces cahiers sont diffusés gratuitement par courrier.

Ils sont également téléchargeables sur le site www.mairieconseils.net à la rubrique Publications.

N°1	E45 Intérêt communautaire. Compte rendu d'enquête. 2002
N°2	E47 Les commissions locales d'évaluation des charges transférées 2002
N°3	E48 Espaces ruraux et pôles urbains, éventail de situations et premiers enseignements 2002
N°4	E52 Le personnel des communautés de communes à fiscalité propre (enquête) 2003
N°5	E53 La Dotation de solidarité des Communautés de communes à fiscalité propre (enquête). 2004
N°6	E54 Fonctionnement participatif PNR Ballon des Vosges 2004
N°7	E55 Fonctionnement participatif PNR Brenne 2004
N°8	E56 Fonctionnement participatif PNR Monts d'Ardèche 2004
N°9	E57 Fonctionnement participatif Pays du Val d'Adour 2004
N°10	E 58 Etudes sur relations PNR Agglo 2004
N°11	E 59 Etudes sur relations PNR Agglo 2004
N°12	E 60 Etudes sur relations PNR Agglo 2004
N°13	E 62 Evolution du périmètre des groupements de communes à fiscalité propre de 1992 à 2004 2004
N°14	E 63 L'intérêt communautaire défini par les communautés 2005
N°15	E 66 Les compétences des communautés en matière d'environnement. 2005
N°16	E 72 Les relations du PNR de Chartreuses avec les agglomérations proches 2006
N°17	E 75 Parc Naturel du Morvan : quelles articulations avec les EPCI à fiscalité propre ?

Sommaire

INTRODUCTION	4
Méthodologie de l'étude	
RELATIONS DU PARC NATUREL REGIONAL DU MORVAN AVEC LES EPCI A FISCALITE PROPRE	6
Connaissance mutuelle, institutionnelle et politique	6
- constats	
- pratiques existantes	
- recommandations	
Relations de travail techniques et politiques	7
- constats	
- pratiques existantes	
- recommandations	
La formalisation des liens et le partage des rôles	10
- constats	
- analyse des statuts des EPCI	
- analyse des statuts du PNR	
- pratiques existantes	
- recommandations	
RELATIONS DU PNR DU MORVAN AVEC LES PAYS : QUELQUES ELEMENTS	17
- constats	
- Analyse des conventions PNR/Pays	
- recommandations	
CONCLUSION	18

INTRODUCTION

Cette étude est consacrée au territoire du Parc naturel régional du Morvan (PNR) et à son articulation avec les huit intercommunalités à fiscalité propre (EPCI) présentes sur son périmètre. Elle est complétée par une observation succincte de l'articulation avec les Pays.

Elle s'inscrit dans le prolongement des études menées dans d'autres territoires par Mairie-conseils - Caisse des Dépôts sur l'articulation PNR / EPCI et pays (voir Dans la même collection page 2).

Son objectif est de dégager des recommandations pouvant servir d'appui « stratégique » pour l'évolution de la réflexion ultérieure du Parc.

Méthodologie :

Cette étude s'appuie d'une part sur l'analyse de documents transmis par le PNR du Morvan (examen des statuts des EPCI et du PNR et des conventions avec les Pays) et d'autre part sur des entretiens qui se sont déroulés lors de rencontres organisées les 20 et 21 novembre 2003 au siège du PNR.

Carte d'identité du Parc naturel régional du Morvan

En région Bourgogne

A cheval sur les 4 départements bourguignons : Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire et Yonne.

Créé le : 16/10/1970

Composé de 106 communes comprenant 39 700 habitants sur 258 100 hectares

Villes porte : Arnay-le-Duc (21), Autun (71), Avallon (89), Corbigny (58), Châtillon-en-Bazois (58), Liernais (21), Moulins-Engilbert (58) et Saint-Honoré-les-Bains (58)

Maison du Parc

58230 St-Brisson

Tél. 03 86 78 79 00

Fax. 03 86 78 74 22

www.parcдумorvan.org

contact@parcдумorvan.org

Source : <http://www.parc-naturels-regionaux.tm.fr>

Documents analysés :

- Les statuts des huit communautés de communes :
 - de l'Avallonnais
 - du Haut-Morvan
 - du Pays Corbigeois
 - du Barrois
 - des Portes du Morvan
 - du Beuvray Val d'Arroux
 - de l'Autunois
 - de Liernais
- Les statuts du PNR du Morvan et son organigramme.

Entretiens réalisés avec Pascal RIBAUD, directeur du PNR :

- Monsieur Laurent PARIS, responsable du pôle « ressources culturelles » ;
- Monsieur Christophe FERNEY, responsable du pôle « tourisme » ;
- Monsieur Olivier THIEBAUT, responsable du pôle « forêt » ;
- Monsieur Denis LAMARD, directeur de l'agence culturelle au parc ;
- Monsieur Patrice JOLY, conseiller général et maire, président de la commission « développement culturel » ;
- Madame Claude PICARD, directrice de la communauté de commune des portes du Morvan, en remplacement du Président empêché, Monsieur Claude PICHOT ;
- Monsieur Robert JACQUEMART, président de la communauté de communes Beuvray Val d'Arroux ;
- Monsieur Claude NOUALLET, représentant de la communauté de communes de l'Autunois ;
- Monsieur Bernard MARTIN, président de la communauté de communes du Bazois ;
- Monsieur Pierre POILLOT, délégué du parc, président de la commission « agriculture », président de la communauté de communes du Liernais.

Ces entretiens ont été conduits autour des trois axes structurant les relations du Parc avec les EPCI :

- la connaissance institutionnelle et politique réciproque
- les relations de travail techniques et politiques entre les entités (PNR et EPCI)
- la finalisation des liens et le partage des rôles respectifs

L'observation de l'articulation PNR / PAYS a été faite à partir de l'examen de leurs conventions, complété par des entretiens avec les élus.

LES RELATIONS DU PNR du MORVAN AVEC LES EPCI A FISCALITE PROPRE

L'analyse des relations et les recommandations s'organise autour des trois grands thèmes développés successivement :

- Connaissance institutionnelle et politique,
- Relations de travail techniques et politiques,
- Formalisation des liens et partage des rôles.

Connaissance mutuelle, institutionnelle et politique

→ Constats

La méconnaissance institutionnelle et politique des partenaires en présence (PNR, EPCI) est réciproque.

Si connaissance il y a, elle demeure partielle et liée aux circonstances (double fonction des élus, relations techniques ponctuelles). Elle devient rapidement obsolète en période de renouvellement des mandats ou du personnel.

→ Pratiques existantes

Sont disponibles au siège du PNR :

- une liste incomplète de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre présents sur son territoire, établie à partir du bottin ;
- une partie des statuts de ces EPCI : la préparation de la présente étude a été l'occasion pour le PNR de contacter par courrier des communautés de communes pour recueillir quelques statuts ;
- une cartographie à jour des différents EPCI concernés.

La communauté de communes Beuvray Val d'Arroux a pris l'initiative d'un édito consacré à la présentation du PNR dans sa lettre d'information n°13 de juin 2003.

→ Recommandations

Elles consistent pour le PNR d'une part à acquérir et à entretenir la connaissance de chaque EPCI et d'autre part à mieux se faire connaître d'eux.

Connaissance des EPCI par le PNR

Recommandation 1

Rassembler, établir, actualiser et rendre disponible au siège du PNR un ensemble d'informations sur les EPCI à fiscalité propre, comprenant :

- la liste des EPCI présents (dénomination, communes membres, population totale ...) complétée le cas échéant, par une cartographie.
- un répertoire mis à jour de l'ensemble des statuts des EPCI incluant donc les modifications des statuts intervenues postérieurement à la création (nouvelles adhésions, accroissement des compétences ...).
- un document actualisé réunissant les informations fonctionnelles sur chaque EPCI (organigramme du personnel, budget, organigramme politique : bureau, présidents des commissions thématiques).

Recommandation 2

Demander aux EPCI de communiquer au PNR les informations sur toute modification dans leur fonctionnement (statuts, périmètre, nouvelles élections...). Confier le suivi de ce service à une personne chargée de la mise à jour des informations. Enfin, confier à un élu la mission de réunir, actualiser et diffuser ces informations aux autres élus.

Connaissance du PNR par les EPCI

Recommandation 3

Aller davantage vers les autres territoires :

- Améliorer la communication des décisions votées par le comité syndical vers la population (développer des nouveaux systèmes d'information et de diffusion -affichage...- dans les EPCI ou communes).
- Décentraliser systématiquement ou selon les objets, les lieux de réunions du PNR : comité, commissions thématiques...

Recommandation 4

Utiliser les EPCI comme « relais » d'information institutionnelle notamment grâce à leurs supports de communication intercommunaux. (Par exemple, suggérer des initiatives comme celle de la communauté de Beuvray Val d'Arroux dans sa lettre d'information n°13 de juin 2003 avec son édito sur le PNR).

Recommandation 5

Faire connaître la charte du Parc en assurant systématiquement l'information des nouveaux élus après chaque élection.

Relations de travail techniques et politiques

→ Constats

- Les relations techniques et politiques entre le PNR et les EPCI sont soit ponctuelles soit inexistantes. Elles ne font l'objet d'aucune formalisation (convention, échanges d'accords ...)
- Les relations entre les élus résultent essentiellement des doubles fonctions (délégué ou président d'EPCI et délégué siégeant au comité syndical du PNR).
- Peu d'élus du territoire semblent aujourd'hui sensibles à la question de l'articulation EPCI/PNR. Le nombre de désistements enregistrés aux Rencontres organisées autour de cette étude en atteste.
- Pour les élus du PNR, la prise en compte du fait intercommunal reste peu présente dans les débats de ses instances, le bureau en particulier. Les communes demeurent bien les piliers du PNR et c'est ainsi que le considèrent les membres du comité syndical et du bureau. Les communautés de communes sont davantage présentes dans les instances du Pays dont elles constituent les piliers.
- Les relations entre les techniciens du PNR et des EPCI se développent très ponctuellement en fonction :
 - des compétences dont disposent ou non les EPCI :

Les différences de statuts sont déterminantes sur les relations en matière de forêt, de culture, d'environnement et de tourisme.

- du personnel du PNR :

Le profil des agents est principalement scientifique et technique ; certains nouveaux agents sont issus de l'intercommunalité ; la « sensibilité » au développement local du personnel du PNR est donc variable.

On constate un décalage important, chez les responsables de pôle du PNR, entre la manière de considérer les intercommunalités comme des partenaires potentiels, dans leur domaine d'intervention, au même titre que d'autres organisations professionnelles, et la réalité de ces entités nouvelles qui ont en charge des responsabilités territoriales qui interfèrent avec les orientations de la charte et les domaines d'actions du PNR.

- De la présence ou non de personnel dans les EPCI et de son turn over.

- L'habitude des techniciens du PNR de contacter plutôt les maires des communes que les élus, président ou délégués des EPCI.
- D'une façon générale, la stratégie et le travail du PNR n'est absolument pas fondée sur l'appui et la complémentarité avec les actions portées par les communautés de communes.

→ Pratiques existantes

Les techniciens du PNR ont apporté un appui et une information lors de la création des EPCI.

Des aides ponctuelles sont apportées suite aux demandes des EPCI (par exemple : sur des questions d'énergie renouvelable avec la communauté de communes du Beuvray Val d'Arroux).

Les contacts et les collaborations sont plus ou moins fréquents selon les domaines ou projets :

- Réflexion sur la forêt : les EPCI sont sollicités par le PNR pour être associés au débat sur le « territoire du Morvan ». Les principales difficultés rencontrées tiennent à l'absence de compétences correspondantes des EPCI ou à une vision cantonnée au seul territoire du groupement.
- Tourisme : les comités de territoire sont l'occasion d'inviter les agents du PNR pour travailler sur la mise en cohérence de dépliants touristiques. Préparation collégiale (PNR, EPCI, communes et associations de canoë kayak) de la manifestation « Chalaux 2005 », avec deux agents du PNR mis à disposition par convention.
- Patrimoine : relations techniques pour la mise en place d'un « circuit de la mémoire » (avec un EPCI).
- Création par le PNR de trois nouvelles « sous-commissions », auxquelles seront invités les EPCI.
- Des projets Leader Plus, portés par le Groupe d'Action Local (GAL), associent certains agents d'EPCI à travers l'instruction et un comité technique mensuel de « membres associés ». Ces agents peuvent également constituer des « relais » pour indiquer au PNR d'autres types de financement. Mais là encore, toutes les communautés de communes n'exercent pas la compétence culturelle et le rôle incitatif du PNR en est donc limité.

C'est davantage dans le cadre de la mise en œuvre de la politique Leader que le travail avec les communautés de communes est plus organisé. En effet, les communautés sollicitant les porteurs de projets de leurs territoires sont associées au comité technique du GAL et sont invitées au comité de programmation. Certaines communautés de communes participent au cofinancement des actions Leader. Les collaborations sont assurées par l'agence culturelle du Morvan qui joue aussi le rôle de cellule d'animation de Leader Plus sous l'autorité du GAL. Il convient de préciser que le directeur de cette agence est un familier de l'intercommunalité.

→ Recommandations

Recommandation 6

Sensibiliser les EPCI présents sur le territoire du PNR à l'importance d'ajuster, et de faire évoluer leurs statuts pour pouvoir intervenir dans certains domaines (forêt, culture, environnement ...) et leur permettre ainsi d'être interlocuteurs du PNR pour certaines actions. Un tel travail statutaire permettrait de conférer aux EPCI un rôle de « relais » et de renforcer, le cas échéant, l'effet démultiplicateur des opérations menées à l'initiative du PNR. Il permettrait à celui-ci de renouer avec un rôle d'incitation et de mise en cohérence des actions sur le territoire.

Exemple : gestion en partenariat du petit patrimoine ; gestion paysagère et gestion de la filière bois. Mais il permettrait également de créer une relation plus « réciproque » avec les EPCI qui constituent des projets à part entière.

Recommandation 7

En interne, il serait important de développer davantage la sensibilisation du personnel du PNR à une « culture de développement local » pour favoriser l'émergence de relations de travail plus systématiques avec les agents des EPCI.

Le dialogue et le mode de collaboration avec les communautés de communes ne doivent pas se concevoir comme s'il s'agissait de simples partenaires thématiques considérés comme relais et points d'appui de la politique du PNR.

Les communautés de communes sont des entités territoriales qui ont leur propre logique et leur propre projet territorial fondé sur leurs compétences et sur leur capacité financière et leur autonomie de décision.

Pour l'équipe du PNR, c'est en comprenant leur mode de fonctionnement, en prenant connaissance et en analysant leur domaine de compétences et leur mise en œuvre pour leur public, que la complémentarité et la recherche de cohésion pourra se faire.

Il est important que l'équipe du PNR :

- intègre les logiques territoriales spécifiques des communautés de communes
- connaisse bien l'ensemble des interlocuteurs élus et techniciens,
- se mette à la fois au service du PNR et des intercommunalités,
- consacre des moments de travail d'équipe pour échanger sur les intercommunalités,
- convie, au fil des sujets, les agents des communautés de communes.

La confrontation entre les contenus des compétences et des actions qu'elles engendrent, ainsi que la charte du parc et son programme d'actions sont le fondement du travail avec les communautés de communes.

Il y a donc une « culture intercommunale » à promouvoir au sein de l'équipe du PNR.

Recommandation 8

Développer une relation technique durable : fréquence des réunions, principe de circulation de l'information, accueil systématique par le PNR des agents nouvellement nommés dans les EPCI ...

Recommandation 9

Développer une relation politique (entre présidents de commissions thématiques, ...) pour favoriser la rencontre avec les EPCI, en cohérence avec les intentions affichées par la charte du PNR.

Il y a ainsi un mode de fonctionnement à promouvoir au sein des instances élus du PNR pour instituer une concertation et une rencontre régulière et pérenne entre toutes les communautés de communes. Faire vivre des habitudes de travail entre équipes et entre élus du PNR et des communautés de communes devrait devenir une mission essentielle du parc.

La formalisation des liens et le partage des rôles

→ Constats

- Le lien d'adhésion d'un EPCI au syndicat mixte du PNR ne concerne qu'un seul EPCI.
- La charte a fait l'objet d'une approbation par deux EPCI, compte tenu de la création tardive des communautés de communes sur le territoire.
- Aucune convention de « collaboration », « clarification » ou « répartition » des rôles entre un EPCI et le PNR n'existe.
- Les EPCI à fiscalité propre présents sur le territoire du PNR sont marqués par des réalités très différentes (superficie, population, compétences, projet).

→ Analyse des statuts respectifs des EPCI et du PNR et pratiques existantes

L'analyse des statuts des huit communautés de communes menée conjointement avec celle des statuts du PNR du Morvan permet d'identifier les compétences des EPCI recoupant en tout ou partie des missions du PNR. Il résulte de l'examen des libellés statutaires, un certain nombre de complémentarités ou de « partages » possibles des actions entre les EPCI et le PNR dans les limites actuelles suivantes :

- le contenu des compétences est très différent d'une communauté à l'autre ;
- les recouvrements entre les EPCI et le PNR du Morvan sont variables selon les domaines concernés et la précision des libellés statutaires dans ces domaines « communs » ;
- la mention d'un travail en relation avec le PNR est peu présente dans les statuts des EPCI.

Les statuts des EPCI : éléments de recouvrement possibles avec le PNR

communauté de communes de l'Avallonnais :

- Aménagement de l'espace : il s'agit de la compétence SCOT (avec un rappel important sur le volet paysager et signalisation) et la mise en place d'une zone de publicité restreinte.
- Tourisme : aucun libellé spécifique, mais des actions transversales (développement économique ; promotion des sites touristiques ; éléments du SCOT ; paysage ; signalisation)
- Environnement : aménagements centrés sur la collecte et le traitement des ordures ménagères.

Remarque : la communauté de communes a modifié à plusieurs reprises ses statuts (petite enfance, centre de loisirs, nouvelles adhésions).

Aucune mention de complémentarité avec le PNR ; Les points de recouvrements sont très limités.

communauté de communes du Haut-Morvan :

- Aménagement de l'espace : mention est faite dans son exercice « en complémentarité » avec le PNR : un schéma d'urbanisme et d'aménagement, la protection et la mise en valeur de sites : lecture du paysage, patrimoine forestier
- Actions de développement économique : programme de développement touristique et agro-touristique, actions dans le domaine agricole.
- Environnement : limité aux ordures ménagères et à la réhabilitation des décharges ; assistance aux communes pour l'enfouissement des réseaux.

Remarques :

- la communauté de communes a modifié ses statuts pour étendre ses compétences ;
- le schéma de la compétence aménagement de l'espace ne correspond pas à la compétence SCOT ;
- le libellé en matière de développement touristique reste général.

Les conditions de « complémentarité » avec le PNR ne sont pas précisées. Elles sont limitées à l'aménagement de l'espace.

- communauté de communes du pays Corbigeois

- Aménagement de l'espace : il est fait mention de l'adhésion de l'EPCI au syndicat mixte du PNR au titre du développement local (ainsi qu'au syndicat mixte de pays) ;
- Restauration et entretien de berges de rivières, entretien et promotion des sentiers de randonnées du schéma intercommunal.
- Aide à la commercialisation de produits locaux
- Tourisme : participation au fonctionnement de l'office de tourisme du pays Corbigeois ; par ailleurs, gestion des procédures en faveur des hébergements touristiques ;
- Environnement : ordures ménagères, décharges, assainissement.
- Culture et scolaire : accès des enfants aux pratiques culturelles, participation aux actions du secteur scolaire.

Remarques

- les statuts incluent dans un article « démocratie locale » la création d'un « comité de territoire » réunissant les acteurs locaux en vue de « faire émerger un projet de vie locale ».

Le principe de l'adhésion au syndicat mixte PNR figure dans le contenu statutaire au titre duquel cette adhésion est prévue.

- communauté de communes du Barrois

- Aménagement de l'espace : élaboration d'un projet de territoire sous forme de « schéma ».
- Territoire et hébergement touristique
- Environnement : ordures ménagères, chemins de randonnée, berges de rivières « après consultation des syndicats spécialisés », aménagement paysagers.

Remarques :

- le schéma mentionné dans l'aménagement de l'espace ne correspond pas à la compétence SCOT.
- les libellés statutaires restent très général, notamment la mention de la compétence « tourisme », ainsi que le contenu de la compétence « environnement » (études et/ou travaux, désignation des sites ...) et la compétence « musée », « activités sportives et de loisirs », « équipements sociaux ».

Aucune mention de la relation éventuelle avec le PNR dans le cadre de la mise en œuvre des compétences (tourisme, environnement).

- communauté de communes Portes du Morvan :

- Aménagement de l'espace : des schémas d' « aménagement » et un schéma local d'entretien des chemins de randonnée et des rivières.
- Promotion du territoire (accueil, valorisation des ressources).
- Environnement : actions de promotion, de protection et de valorisation des paysages ; collecte et traitement des ordures ménagères.
- Animations culturelles d'intérêt cantonal et régional.

Remarques :

- la communauté de communes a procédé à une modification de ses statuts (extension en matière d'habitat) ;
- le schéma d'aménagement ne correspond pas à la compétence SCOT ;
- les libellés restent généraux, notamment en matière d'environnement, de tourisme et d'animations culturelles qui sont pourtant des domaines de recoupement important sur les missions du PNR ;

Aucune mention de la relation éventuelle avec le PNR, notamment pour les compétences tourisme, environnement, animations culturelles.

- **communauté de communes Beuvray Val d'Arroux :**

- Aménagement de l'espace : représentation au sein du Pays ; schémas d'aménagement et réalisation de travaux forestiers.
- Tourisme : un ensemble d'actions de développement touristique, notamment en partenariat avec le PNR ; création et animation d'une route touristique.
- Environnement : ordures ménagères ; entretien et aménagement des sentiers de randonnée pédestre et VTT inscrits au Plan Départemental des Itinéraires (PDIPR).
- Actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse : signature et mise en œuvre des contrats spécifiques ; point CYBER J et information jeunesse.
- Équipements sportifs et socioculturels : station de randonnée VTT, suivi du réseau de sentiers de randonnée.

Remarques :

- la mention d'une compétence en matière forestière est explicitement prévue dans les statuts ;
- le partenariat avec le PNR est mentionné dans le domaine du tourisme ;
- une forte implication de la communauté est prévue en matière de communication et d'information.

Le partenariat avec le PNR est signalé dans la compétence tourisme.

- **communauté de communes de l'Autunois :**

- Aménagement de l'espace : élaboration d'un SCOT ;
- Tourisme : mise en place d'un observatoire du tourisme et des actions en résultant ;
- Environnement : entretien des chemins de randonnée balisés, protection de l'environnement lié aux espaces naturels, aux sites et paysages, aux risques naturels, aux milieux aquatiques, à la qualité de l'air, aux nuisances sonores ; ordures ménagères, assainissement non collectif.
- Actions en faveur des enfants : périscolaire notamment.
- Élaboration et suivi des documents locaux relatifs au développement durable et mise en place de l'agenda 21 local et des actions en résultant.

Remarques :

- la communauté de communes a procédé à une modification de ses statuts ;

Aucune mention de la relation éventuelle avec le PNR, notamment pour les compétences de protection de l'environnement et des documents de développement durable.

- **communauté de communes de Liernais :**

- Environnement : ordures ménagères, assainissement collectif et assistance pour l'assainissement individuel.
- Acquisition et aménagement des sites touristiques, soutien aux associations oeuvrant dans ce domaine, création et entretien des sentiers de randonnée.

Remarques :

Les points de recoupement avec les missions du PNR sont réduits essentiellement au tourisme. Les autres domaines de recoupement sont limités ou inexistants : aménagement de l'espace : SCOT, forêt, environnement, animation culturelle

Les statuts du PNR : principaux éléments

- L'objet du syndicat mixte fait référence aux dispositions du code rural dans le cadre duquel sont distinguées des actions :
 - pour son propre compte
 - pour le compte des communes adhérentes ou des EPCI, par convention.

- La composition prévoit explicitement :
 - l'adhésion des communes
 - l'adhésion des EPCI en plus de l'adhésion des communes membres, lorsqu'ils ont approuvé la charte et que la moitié des communes qui compte au moins la moitié de leur population est située sur le territoire du Parc.
 - L'adhésion des villes portes : 8 au total
 - Des membres consultatifs

- Les conditions de modification des statuts :
 - La délibération extraordinaire du comité doit être prise avec un quorum des 2/3 des membres en exercice et 2/3 des membres présents non représentés.

 - Ne sont pas énoncés dans les statuts les conditions de majorité d'accords à obtenir auprès des membres adhérents pour valider la décision du comité.

Dans ces conditions, les possibilités de modification des statuts peuvent être envisagées selon la lecture suivante :

Les statuts actuels ne mentionnent les modifications de statuts qu'à l'article 9, au titre des « délibérations extraordinaires » ; il faudrait donc admettre que les rédacteurs initiaux du document statutaire ont entendu permettre toute modification statutaire par une seule délibération extraordinaire du comité (2/3 des membres pour le quorum, majorité des deux tiers des membres présents ou représentés) *sans consultation complémentaire des membres adhérents*.

Ces statuts se rapprochent des nouvelles dispositions ouvertes par la loi n°2002-276 du 27/02/02 (art.50).

Les statuts ne renvoyant pas au régime applicable aux syndicats mixtes fermés, et aucun article explicite des statuts n'ayant été consacré à l'instauration d'une procédure spécifique de modification des statuts, force est d'admettre que le syndicat peut modifier ses statuts par application de l'article L5721-2-1 du CGCT (« majorité des deux tiers des membres qui composent le conseil syndical »). Ces modalités se rapprochant de celles prévues à l'article 9, et pour respecter cet article il serait souhaitable d'obtenir préalablement le quorum des deux tiers des membres. Il est donc recommandable pour garantir les conditions de modification des statuts actuels de cumuler leurs dispositions avec celles prévues par l'article L5721-2-1 du CGCT précédemment cité.

→ Pratiques existantes

Il ressort des entretiens avec les élus rencontrés que quelques « amorces » de pratiques complémentaires émergent sur des dossiers précis, souvent encore au stade de la réflexion ou de l'intention.

Sur des projets déjà bien identifiés, portés par des communautés de communes, un partage de travail est déjà plus ou moins engagé sans toutefois que les partitions soient bien formalisées ou validées.

- Sur le projet de station d'astronomie porté par la communauté de communes Beuvray Val d'Arroux, le PNR est considéré comme partenaire participant à la préparation du projet et au montage du dossier, même si l'étude de faisabilité est portée par la communauté de communes.

- Avec la communauté de communes de l'Autunois et dans le cadre du pays de l'Autunois Morvan, deux projets qui sont de la compétence de la communauté de communes interfèrent beaucoup avec les missions du PNR :

- Le projet de la maison régionale de tradition orale, dossier piloté en partie par le PNR mais dont la maîtrise d'ouvrage relève de la communauté de communes.
- Le projet d'aménagement des gorges de la Canche qui est un site d'intérêt biologique majeur Natura 2000 pour lequel le rôle du PNR ne semble pas encore bien calé.

Les élus constatent qu'il y a aussi des risques potentiels de « doublon » pour des études faites par deux entités différentes. Par exemple avec le pays du Nivernais Morvan dont l'esprit de la charte n'est pas si éloigné de celui de la charte du PNR, il pourrait y avoir pour la partie de territoire commune, la tenue en doublon d'un observatoire touristique mené à la fois par le PNR et le Pays, et donc des enquêtes similaires faites auprès des mêmes prestataires.

C'est sans aucun doute avec la communauté de communes des Portes du Morvan, dans le cadre de l'opération Chalon 2005 que l'articulation entre le PNR et la communauté de communes est la mieux organisée et la plus complémentaire, le PNR apportant une contribution tout à fait essentielle.

Certains élus des communautés de communes connaissent bien le PNR et manifestent le désir et l'intérêt de travailler davantage en partenariat. La nature de certaines compétences et de certains projets dont s'emparent les communautés de communes nécessiterait un rapprochement, notamment entre techniciens, les agents des communautés de communes se sentant aujourd'hui bien éloignés de la "forteresse".

→ Recommandations

Recommandation 10

Le principe de spécialité fonctionnelle limitant l'action des communautés de communes au contenu de leurs statuts, la relation EPCI/PNR est subordonnée à l'existence de libellés clairs dans les domaines où les deux entités entendent collaborer. Une certaine « homogénéisation » des statuts des EPCI présents sur le territoire du PNR pourrait être utilement initiée par le PNR du Morvan. L'objectif serait de mettre en concordance la recherche d'une collaboration dans certains domaines avec les contenus effectifs des statuts des EPCI.

Le travail sur les compétences des communautés de communes et sur leur mise en œuvre constitue le socle de base pour engager et développer le travail de coopération et de complémentarité entre le parc et les communautés de communes. C'est en effet en procédant à une analyse collective approfondie des compétences de chacune des communautés de communes, entre élus et entre techniciens des parcs et des communautés de communes, que la coopération de travail peut se développer et aboutir à un réflexe de considération et de rapprochement réciproque lorsqu'il s'agit pour le PNR ou les communautés de communes de porter des projets dont l'objet interfère sur des domaines de compétences réciproques.

Dans tous les domaines de recoupement, un travail fin, compétence par compétence, action par action, permettrait de bien définir la complémentarité et les conditions concrètes de coopération à instituer.

Dans cette recherche de coopération et de complémentarité, une différence avec les Pays est que le PNR constitue un échelon qui concentre une force d'ingénierie et d'expertise de grande qualité très utile pour les communautés de communes, avec des compétences professionnelles reconnues et une connaissance approfondie du territoire. C'est aussi un échelon auquel sont attribuées des missions bien identifiées et qui réalise lui-même et à son échelle un programme d'actions conséquent qu'il convient de bien coordonner avec ce que portent et mettent en œuvre les communautés de communes.

Recommandation 11

Le rapprochement des contenus statutaires viserait soit à préciser un libellé déjà existant, soit à le faire apparaître explicitement. L'examen des statuts fait ressortir l'intérêt de mener un travail de rapprochement PNR/EPCI afin de mieux clarifier les interventions dans les domaines suivants :

Mention d'au moins une action dans les domaines suivants	SCOT	Sentiers	Publicité restreinte	Tourisme (libellé très variable)	Forêt	Rivières	Actions paysagères	Action culturelle (libellé très variable)
Nombre de communautés concernées	2	2	1	8	1	1	3	3

Recommandation 12 : Convention de collaboration

L'élaboration de conventions de collaboration EPCI/PNR pourrait constituer le complément à cette action de clarification statutaire ou être le prétexte à un travail sur ce thème, à l'exemple des conventions établies avec les Pays.

Recommandation 13 : Rôle de relais réciproque

Une fois les statuts des EPCI clarifiés, leur rôle de relais réciproque pour l'action du PNR et des EPCI peut être durablement développé sans lien d'adhésion EPCI/PNR : relation dans le cadre de la procédure SCOT mise en place par les EPCI, conventions de mandat ou de prestation de service EPCI/PNR, meilleure concurrence réciproque du territoire et de la cohérence des politiques et de l'utilisation des fonds sur l'ensemble des territoires.

Recommandation 14 : La commune référence territoriale

L'adhésion des communautés de communes au PNR ne paraît pas être prioritaire à moyen terme. La commune, dans la pratique, s'affirme partout comme la référence territoriale de base constitutive du territoire du Parc. Une telle perspective obligerait à une révision des statuts du syndicat mixte du PNR du Morvan avec notamment les trois problèmes suivants :

→ L'adhésion des communautés de communes

Elle est forcément délicate car elle ne peut être cumulative avec celle des communes. La seule « solution » dans ce cas consisterait à opter pour la formule du syndicat mixte « à la carte » pour distinguer ce pour quoi EPCI et communes adhèreraient au syndicat mixte : modulations en terme de contributions, de représentation et de vote en fonction de l'objet des délibérations. Un tel mécanisme « à la carte » est évidemment lourd pour le fonctionnement du syndicat mixte. Cette adhésion des EPCI ne pourrait donc se faire qu'en lieu et place des communes. La lisibilité par

rapport à l'adhésion au Pays se poserait évidemment, ainsi que la question du point de vue de "l'attachement" des communes au PNR. L'adhésion des communautés de communes ne peut être que le résultat d'une longue maturité acquise par de fortes habitudes de travail en commun. Cependant pour intégrer une logique intercommunale dans le travail au sein des instances du PNR, les communautés de communes pourraient devenir des membres associés à titre consultatif et participatif.

Cela pourrait donner lieu à un règlement intérieur instituant un mode d'organisation originale s'appuyant par exemple sur :

- une conférence des présidents des communautés de communes
- un organe de nature intercommunale associé au bureau du PNR
- une commission du PNR consacrée à l'intercommunalité,
- une programmation annuelle de travail avec les communautés communes,
- la possibilité de formaliser les relations par le biais de conventions, de mandat de maîtrise d'ouvrage, de contrat de prestations de services, de mise à disposition partielle d'agents.

→ Le risque de transformer le PNR en fédération d'EPCI

Cette situation, présenterait la difficulté de restituer l'information à la population à l'échelle communale. Elle présentera en outre le risque d'une réduction automatique du périmètre du PNR en cas de retrait d'une commune d'un EPCI membre. Les termes du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, dans sa version connue au moment où cette étude est bouclée (deuxième lecture Sénat adoptée le 01/07/04) confirment l'instauration de ce mécanisme en modifiant l'article L5211-19 du CGCT. Il faudrait alors réobtenir l'adhésion à titre individuel de la commune sortie de l'EPCI (le cas échéant ayant adhéré à un autre EPCI non membre du PNR).

→ Le risque de perdre le principe de la participation de l'échelon communal au seul profit d'un mécanisme de représentation au sein du PNR.

Recommandation 15

La modification des statuts du syndicat mixte du PNR paraît néanmoins justifiée pour amender ou préciser certaines règles de fonctionnement (modification des statuts, adhésion des EPCI) ainsi que le libellé de l'objet (dans la perspective d'un travail approfondi de « partage des rôles » avec les EPCI).

RELATIONS DU PNR DU MORVAN AVEC LES PAYS : QUELQUES ELEMENTS

→ Constats

- . La conclusion, dans des délais très rapides, des conventions PNR/Pays dans le cadre des précédentes dispositions législatives est assez remarquable pour être soulignée. Elle marque une volonté très forte de clarifier et « stabiliser » la relation du PNR avec les Pays. La pratique de telles conventions au plan national est demeurée très variable d'un territoire à l'autre.
- . Le PNR du Morvan s'est donc placé rapidement dans une position très favorable de collaboration avec les Pays. Elle crée un précédent pour toute évolution ultérieure des Pays sur le territoire, même si aujourd'hui la loi n'impose plus la signature d'une telle convention entre PNR et Pays.
- . Cette expérience réussie peut constituer un préalable en partie transposable aux relations à développer avec les EPCI.

→ Analyse des conventions PNR/Pays

Quatre conventions cadres ont été signées par le PNR avec le Pays du Nivernais Morvan, le Pays de l'Autunois Morvan, le Pays de l'Avallonnais Morvan et le Pays de l'Auxois Morvan.

Il ressort notamment des conventions le principe d'une convention d'application, l'organisation des relations dans une volonté d'unification, de complémentarité et d'optimisation : adhésion du PNR au conseil de développement du pays, invitations réciproques aux réunions, apport en expertise du PNR, réunions techniques d'échanges d'informations. Des modalités de travail déterminent les conditions de suivi de cette relation : comptes rendus, préparation des réunions, conventions d'application de deux ans, bilan annuel de la convention. Les conventions d'application permettent une définition très aboutie de la complémentarité des missions ainsi que de la mise en œuvre et du suivi de la convention.

Recommandations

Recommandation 16

La difficulté principale est le suivi de l'application effective de ces conventions. Elle repose notamment sur un personnel et une disponibilité suffisante (avis formulé dans les quinze jours, avis complémentaires exceptionnels, réunions mensuelles, commissions mixtes d'application ...). La nécessité d'une mise en commun des suivis avec les quatre pays paraît s'imposer.

Recommandation 17

La relation à développer entre le PNR et les EPCI peut à la fois être servie par cette expérience très élaborée, et inversement renforcer le lien à pérenniser avec les Pays. Ceux-ci sont tous concernés par des EPCI à fiscalité propre. La relation PNR/Pays pourrait donc être le socle de rapprochement avec les EPCI constituant les Pays, en vue de faire évoluer les statuts des EPCI, les relations de travail avec le PNR et les amener également à cosigner les conventions PNR/Pays pour lesquels ils sont pour partie maîtres d'ouvrage.

CONCLUSION

Il résulte de ce travail d'analyse (statuts des EPCI et PNR, conventions) et d'entretien avec les élus et le personnel rencontrés, les principaux constats et les recommandations suivants :

Sur la relation PNR/EPCI

La relation ne s'imposait pas jusqu'alors fortement, compte tenu de la mise en place assez tardive de nombreuses communautés sur le territoire du PNR. Aujourd'hui, la nécessité de tisser des liens systématiques avec ces EPCI à fiscalité propre s'impose :

- à la faveur d'une nouvelle étape dans l'évolution statutaire des EPCI, que le PNR peut initier et encourager pour aider au rapprochement des actions et leur permettre de jouer un rôle de « relais » réciproque.
- au titre des maîtrises d'ouvrage que ces EPCI seront en partie amenés à réaliser dans le cadre des Pays.

Mais peu d'élus sont sensibles, actuellement, à la question de l'articulation EPCI/PNR et à son enjeu à court terme.

Dans la mesure où le PNR est en présence de quatre Pays et huit EPCI à fiscalité propre, dont les écarts sont importants, la priorité du PNR semble devoir être d'abord une relative homogénéisation des capacités de ces partenaires (les statuts) et des relations à entretenir (conventions et politiques). Sans rapprochement des statuts des EPCI (sur certains libellés spécifiques), le principe de spécialité fonctionnelle interdit à ces EPCI de s'engager plus avant avec le PNR dans les domaines où ils ne sont pas compétents : au plan budgétaire, contractuel, voire pour adhérer au syndicat mixte.

L'évolution statutaire du PNR en vue de l'adhésion des EPCI ne paraît donc pas prioritaire à moyen terme compte tenu :

- du travail de rapprochement à établir en amont ;
- des incidences de telles adhésions sur le fonctionnement du syndicat mixte, nécessairement « à la carte » ;
- de l'affirmation toujours très forte du niveau communal comme base constitutive du territoire du Pays.

Sur les relations PNR/Pays

La rapidité de mise en place des conventions avec les Pays est un atout évident pour le PNR du Morvan. Cette expérience et les contenus très aboutis des conventions peuvent être en partie transposables aux relations à développer avec les EPCI. Celles-ci, en retour, peuvent renforcer la pérennisation des liens PNR/Pays.