

N° 508

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mai 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le suivi des référés de la Cour des comptes concernant la gestion de l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF) et la gestion et pilotage des parcs nationaux,*

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES RELATIVES AUX PARCS NATIONAUX</b> .....	6
A. LES PARCS NATIONAUX ONT BÉNÉFICIÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES D'UN RENFORCEMENT SENSIBLE DE LEURS MOYENS .....	6
B. POURTANT, AUCUN PROGRÈS SIGNIFICATIF DU POINT DE VUE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT COMME DE LA RIGUEUR DE LA GESTION N'A ÉTÉ CONSTATÉ .....	7
1. <i>Des missions non étendues</i> .....	7
2. <i>Des contrats d'objectifs insuffisants</i> .....	7
3. <i>Une gestion budgétaire et administrative critiquable</i> .....	8
4. <i>Une politique immobilière parfois coûteuse</i> .....	8
5. <i>Des faiblesses dans la gestion du personnel et de la masse salariale</i> .....	8
6. <i>Le pilotage de la tutelle reste défaillant</i> .....	9
C. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES PARCS NATIONAUX .....	9
D. LES ENGAGEMENTS DE LA TUTELLE .....	10
<b>II. LE CAS DE « PARCS NATIONAUX DE FRANCE »</b> .....	11
A. QUELQUES RAPPELS .....	11
B. DES CONCLUSIONS PARTICULIÈREMENT CRITIQUES .....	11
C. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR PNF .....	12
D. LA RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT .....	12
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION SUR LES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES RELATIFS À LA GESTION ET AU PILOTAGE DES PARCS NATIONAUX</b> .....	15
<b>ANNEXES</b> .....	43
• <b>ANNEXE 1 - RÉFÉRÉ N° 56729 DE LA COUR DES COMPTES SUR LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC « PARCS NATIONAUX DE FRANCE »</b> .....	43
• <b>ANNEXE 2 - RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER AU RÉFÉRÉ N° 56729 DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	47
• <b>ANNEXE 3 - RÉFÉRÉ N° 59577 DE LA COUR DES COMPTES SUR LA GESTION ET LE PILOTAGE DES PARCS NATIONAUX</b> .....	53
• <b>ANNEXE 4 - RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT AU RÉFÉRÉ N° 59577 DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	59



Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport retrace les observations **de deux référés de la Cour des comptes aux conclusions sévères**, le premier sur l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF), datant de début 2010, le second relatif à l'ensemble des parcs nationaux, transmis début 2011 à votre commission des finances.

Conformément à une procédure initiée au printemps 2007 en concertation avec le Premier président Philippe Seguin afin de **valoriser les travaux de contrôle**, les deux référés de la Cour des Comptes ont donné lieu, le 11 mai 2011, à une **audition pour suite à donner** mettant en présence les magistrats chargés de l'enquête, les représentants des parcs nationaux, de PNF, du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, et du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Les neuf parcs nationaux et PNF disposent de **moyens conséquents**. Ainsi, le **projet de loi de finances pour 2011 a prévu des crédits supérieurs à 70 millions d'euros**. Il apparaissait donc important de dresser un **bilan des moyens affectés à ces établissements, mais surtout de l'usage qu'ils en font**. Cette problématique, abordée dans le cadre du rapport budgétaire de la mission « Écologie, aménagement et développement durables » pour 2011<sup>1</sup>, méritait d'être approfondie au regard de la faiblesse des progrès constatés.

L'enquête de la Cour révèle ainsi que **les parcs ont bénéficié au cours des dernières années d'un renforcement sensible de leurs moyens**, dans un contexte budgétaire pourtant tendu. Pour autant, **aucune amélioration significative** au regard de la gestion financière et administrative comme du pilotage de la tutelle n'a été constatée. Au contraire, **la Cour déplore de nombreuses défaillances** dans ces domaines. Au-delà de la mise en présence des différents acteurs pour réaliser un état des lieux et esquisser des pistes d'amélioration, l'audition du 11 mai 2011 a permis, plus largement, de lancer une **réflexion sur le pilotage et la gouvernance des moyens attribués à la protection de la biodiversité**.

---

<sup>1</sup> *Loi de finances pour 2011, Écologie, développement et aménagement durables, rapport n°111 – tome III – Annexe 10.*

Dans la continuité de cette audition, l'élaboration concomitante de la **prochaine génération des contrats d'objectifs, sur la période 2012-2014**, de PNF et des établissements publics de parcs nationaux, sera l'occasion de dresser le bilan du transfert à PNF des premiers services communs et d'envisager **l'ouverture de nouveaux chantiers de mutualisation**.

\* \*

\*

Les référés reproduits en annexe au présent rapport sont le résultat de contrôles de la Cour des comptes effectués en 2009 et 2010 sur les neuf parcs nationaux<sup>1</sup> ainsi que sur l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF). Les remarques de la Cour sont particulièrement critiques.

## **I. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES RELATIVES AUX PARCS NATIONAUX**

### ***A. LES PARCS NATIONAUX ONT BÉNÉFICIÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES D'UN RENFORCEMENT SENSIBLE DE LEURS MOYENS***

La Cour constate tout d'abord que les parcs nationaux ont bénéficié d'un **renforcement notable de leurs moyens financiers et humains** dans les dernières années, dans un contexte budgétaire pourtant tendu. Ce traitement de faveur s'explique notamment par la **volonté de mieux protéger la biodiversité**, en conformité avec les objectifs du Grenelle de l'environnement.

#### **Quelques chiffres**

**La subvention pour charges de service public** des parcs nationaux est passée, en autorisations d'engagement, de **49 millions d'euros à 75 millions d'euros entre 2007 et 2010, soit + 53 %** en quatre ans. Certes, cet accroissement de moyens ne s'est pas fait à périmètre constant puisque, au cours de cette période, outre la création de PNF en 2006, deux nouveaux parcs ont vu le jour. Cependant, pour les sept parcs existant déjà en 2005, cette hausse demeure très sensible : entre 2003 et 2010, les subventions qui leur ont été attribuées se sont accrues, en moyenne, de 36 %, soit une hausse comprise entre 18 % et 65 % selon les parcs.

---

<sup>1</sup> Cévennes, Écrins, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mercantour, Port-Cros, Pyrénées, Vanoise.

Parallèlement, **la Cour a constaté un accroissement significatif des effectifs**, dans la mesure où **les équivalents temps plein (ETP) sous plafond des parcs ont augmenté de 18 % (722 à 851) entre 2008 et 2010**. Là encore, si l'on neutralise l'effet de la création de PNF et des deux nouveaux parcs, les sept parcs existants ont vu leur effectif croître de 3 % à 21 % entre 2006 et 2009.

D'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 sur la mission « Écologie, développement et aménagement durables », le **budget prévisionnel pour 2010, pour l'ensemble des neuf parcs nationaux et de PNF, s'élevait à 75,08 millions d'euros**, dont 64,8 millions d'euros de subventions de l'Etat, 0,17 million d'euros de ressources fiscales, 1,9 million d'euros d'autres subventions et 8,2 millions d'euros de ressources propres.

Enfin, **la loi de finances pour 2011 a prévu des autorisations d'engagement de 70 millions d'euros, et des crédits de paiement de 73,8 millions d'euros**.

***B. POURTANT, AUCUN PROGRÈS SIGNIFICATIF DU POINT DE VUE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT COMME DE LA RIGUEUR DE LA GESTION N'A ÉTÉ CONSTATÉ***

La Cour déplore que ce renforcement significatif des moyens ne se soit pas accompagné de progrès au regard de la protection de l'environnement et de la rigueur de gestion. Au contraire, elle observe notamment que **la mission des parcs n'a pas été véritablement étendue**, que **leur gestion demeure critiquable**, et que **leur pilotage** par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) **reste défaillant**.

**1. Des missions non étendues**

A travers la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, les parcs ont été incités à s'ouvrir davantage aux collectivités situées hors de leurs zones périphériques. Or, le « cœur » du parc, qui bénéficie du plus haut niveau de protection, n'a effectivement été étendu que pour deux d'entre eux. Le cas de Port-Cros est cité comme particulièrement emblématique à cet égard.

**2. Des contrats d'objectifs insuffisants**

La Cour déplore que les contrats d'objectifs des parcs, pourtant récents puisqu'ils datent de 2007, « *se caractérisent par le très faible nombre d'indicateurs de résultat et par l'absence d'objectifs en matière de protection des espaces* ».

De plus, la Cour a constaté dans plusieurs cas des **difficultés d'élaboration de la charte, document essentiel** prévu par la loi de 2006.

### **3. Une gestion budgétaire et administrative critiquable**

La Cour relève que la plupart des parcs n'adoptent pas leurs budgets dans les délais légaux et que leur exécution n'est pas satisfaisante. En outre, elle déplore une **mauvaise application du principe de la séparation entre ordonnateurs et comptables** dans certains cas, notamment en Guadeloupe et en Guyane.

De surcroît, les parcs nationaux ont une **connaissance beaucoup trop approximative de la gestion de leurs actifs**. De nombreuses insuffisances demeurent dans la passation et l'exécution des marchés publics, et la gestion des subventions manque parfois de rigueur.

Enfin, la Cour relève une **anomalie**. En effet, le financement des parcs est constitué majoritairement par la subvention pour charge de service public versé par l'Etat, alors que ce dernier a perdu sa compétence dans leurs instances de décision.

### **4. Une politique immobilière parfois coûteuse**

La gestion immobilière est également plus ou moins satisfaisante selon les parcs. Ainsi, Port-Cros a accompli des progrès, tandis que le Mercantour se caractérise encore par des lacunes dans ce domaine. De plus, la plupart des parcs se sont engagés dans une **procédure de changement de siège, pour un coût parfois élevé**. C'est le cas de la Vanoise, du Mercantour, des Pyrénées, de la Guadeloupe et de la Réunion.

### **5. Des faiblesses dans la gestion du personnel et de la masse salariale**

La Cour a relevé plusieurs **défaillances au regard de la gestion du personnel et de la masse salariale**. Elle constate ainsi que Port-Cros doit combler certaines lacunes, tandis que la Vanoise et le Mercantour doivent contenir la hausse de leurs effectifs. De plus, la Vanoise doit accomplir des progrès en termes de formation et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Enfin, la Cour souligne un problème de fiabilité dans l'évaluation de la masse salariale en Guadeloupe.



## 6. Le pilotage de la tutelle reste défaillant

La Cour dénonce un suivi **lacunaire de l'exécution budgétaire par le MEDDTL, chargé de la tutelle**. En effet, les subventions sont souvent attribuées aux parcs trop tôt par rapport à leurs besoins réels. Le **fonds de roulement des parcs** sur la période 2009-2010 était ainsi, dans la majorité des cas, **supérieur à quatre mois de fonctionnement**.

En outre, la tutelle n'expertise ni n'harmonise suffisamment les règles relatives au personnel. Il en résulte notamment une disparité des mesures applicables pour l'octroi des indemnités de logement aux agents techniques et techniciens de l'environnement des parcs. A cet égard, la Cour remarque que le **droit à l'indemnité de logement par nécessité absolue de service est souvent attribué sans distinction entre les agents**, faisant de cette prime un avantage statutaire dispendieux.

### *C. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES PARCS NATIONAUX*

Au regard de ce bilan plus que contrasté, la Cour émet une série de recommandations visant à améliorer le pilotage et la gestion des neuf parcs nationaux, tout en promouvant une **politique volontariste de protection du patrimoine** et de préservation de la biodiversité :

- assortir les augmentations de moyens **d'objectifs précis et quantifiés** ;
- réaliser un **suivi effectif des documents budgétaires** et de l'exécution des dépenses des parcs nationaux ;
- expertiser et **harmoniser les règles statutaires** concernant les agents des parcs ;
- modifier le texte du décret relatif aux indemnités de logement des agents et techniciens de l'environnement, pour **éviter l'octroi d'avantages indus** à ceux pour lesquels le logement par nécessité absolue de service n'est pas justifié ;
- préparer les opérateurs aux conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) en termes d'effectifs ;
- simplifier l'organisation actuelle, à travers le **développement de synergies entre les établissements** ou la réduction du nombre de structures de gestion.

#### ***D. LES ENGAGEMENTS DE LA TUTELLE***

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a apporté une réponse aux observations de la Cour en avril 2011.

En ce qui concerne la rénovation de la gouvernance, elle indique que les **chartes des parcs seront approuvées** par décret en Conseil d'Etat **avant le 31 décembre 2012**, à l'exception de Port-Cros dont le calendrier est spécifique, du fait d'un nécessaire travail préalable de mise en conformité du zonage.

Au regard de la faiblesse des indicateurs de résultat, elle précise que **cette insuffisance sera corrigée à l'occasion de l'élaboration de la troisième génération des contrats d'objectifs**. Au surplus, elle relativise à cet égard les observations de la Cour. Elle estime en effet que les deux premières générations de contrats ont permis la mise en place d'un outil de cadrage des activités, d'indicateurs quantitatifs sur l'avancement des actions, mais aussi d'indicateurs communs aux parcs, permettant de mieux retracer la performance de la politique des parcs nationaux.

S'agissant de l'actif des parcs, elle souligne **qu'un inventaire a été entrepris par l'agence comptable commune** et que les établissements publics des parcs ont élaboré leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière.

Des décisions ont également été adoptées afin de remédier aux difficultés de passation et d'exécution des marchés publics.

Enfin, la ministre consacre un long développement aux actions entreprises pour renforcer le pilotage des parcs par la tutelle. Elle relève à cet égard que de nombreuses recommandations de la Cour sont d'ores et déjà mises en œuvre grâce à l'action de son prédécesseur.

Les services du ministère élaborent l'ensemble des outils de pilotage, notamment les **lettres d'objectifs annuels** qui définissent les priorités des directeurs de chaque parc.

De plus, des **groupes de travail réguliers** ont été instaurés pour améliorer l'exercice de la tutelle.

De surcroît, elle annonce que le code de l'environnement sera modifié pour tenir compte des observations de la Cour sur les modalités d'approbation des délibérations budgétaires.

En ce qui concerne l'attribution trop précoce des subventions, elle souligne que la **tutelle s'efforce de mener un suivi efficace et suit par le biais d'outils formalisés les fonds de roulement et les trésoreries des différents établissements**. Ainsi, le versement du 4<sup>ème</sup> trimestre de la subvention pour charges de service public ne présentera plus un caractère systématique, mais sera désormais **soumis à l'analyse préalable du fonds de roulement et de la trésorerie** des établissements publics.

Enfin, **la ministre partage le constat de la Cour concernant les indemnités de logement** des agents techniques et techniciens de l'environnement. A cet égard, elle exprime son souhait de rechercher une harmonisation pour assurer une approche inter-parcs cohérente et homogène, tout en prenant en considération les spécificités inhérentes aux emplois situés en sites isolés.

## II. LE CAS DE « PARCS NATIONAUX DE FRANCE »

### A. QUELQUES RAPPELS

« Parcs nationaux de France » (PNF), établissement public administratif, a été créé par l'article 11 de la loi du 14 avril 2006 précitée. Cet établissement, ainsi que deux nouveaux parcs nationaux, sont ainsi venus s'ajouter aux sept parcs déjà existants.

Les dépenses cumulées du nouvel établissement de 2007 à 2009 s'élèvent à plus de 10 millions d'euros. En outre, PNF emploie trente et une personnes.

### B. DES CONCLUSIONS PARTICULIÈREMENT CRITIQUES

La Cour estime que PNF a correctement rempli ses missions de représentation des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales, et de définition d'une politique de communication cohérente.

En revanche, sur les autres points, le constat de la Cour est beaucoup plus sévère. Elle déplore ainsi que, trois ans après sa création, PNF ne soit toujours pas capable de remplir les objectifs qui lui ont été assignés.

En effet, **la mise en place de services communs aux parcs nationaux n'a pas, à ce jour, apporté la preuve d'une amélioration de leur gestion**. De même, les **économies d'échelle espérées demeurent encore largement virtuelles**, dans la mesure où elles ne représentaient que trois ETPT nets pour l'ensemble des parcs au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il s'agit pourtant de l'une des priorités du contrat d'objectifs du nouvel établissement.

De surcroît, ce bilan mitigé est aggravé par le **manque de rigueur caractérisant la gestion de PNF**. L'établissement n'a en effet pas instauré de procédures internes rigoureuses, dont l'absence est d'autant plus regrettable que le regroupement des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers n'a pas produit les effets positifs escomptés. De plus, la Cour dénonce les **nombreuses irrégularités qui affectent la commande publique**, la gestion du personnel, ainsi que les aspects comptables et budgétaires.

Au vu de ces défaillances, elle conclut que **« PNF n'a pas administré, à ce jour, la preuve de la pertinence d'une telle structure de mutualisation et de coordination dès l'instant que les établissements dont elle**

*est censée constituer la « tête de réseau » demeurent largement autonome ». Or, ce constat lui apparaît d'autant plus important qu'il existe un projet de création d'un nouvel établissement public, celui d'une Agence de la nature, qui s'inspirerait des mêmes principes que PNF.*

### **C. LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR PNF**

Le référé de la Cour exhorte la tutelle à exercer une vigilance accrue sur l'établissement, en veillant notamment aux points suivants :

- **séparer les fonctions** d'agents comptables et de chef des services financiers ;

- suivre de façon plus rigoureuse, et sans attendre, le terme du contrat d'objectifs 2009-2011, la gestion de PNF et des parcs nationaux ;

- **accélérer le transfert à PNF des services communs**, en s'assurant que celui-ci s'accompagne de réelles économies d'échelle dans les parcs nationaux ;

- envisager le **rapprochement de PNF avec d'autres établissements** ayant pour objet la préservation de l'environnement (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Agence des aires marines protégées), afin de **favoriser des synergies** et de dégager ainsi des économies.

### **D. LA RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT**

Le ministre de l'écologie, alors Jean-Louis Borloo, a apporté une réponse circonstanciée aux observations de la Cour en mars 2010.

Il relève notamment que la **gestion de la paye a été le premier service commun** à être instauré. De plus, une base de données « RH » commune est en cours d'élaboration et devrait permettre à PNF de disposer d'un suivi plus fin en termes d'effectifs, de statuts, de carrières et de métiers exercés par plus de 800 ETP.

En outre, le **rassemblement des agences comptables des établissements publics des parcs nationaux** a été engagé pour harmoniser leurs pratiques et notamment permettre une agrégation des comptes financiers pour une analyse globale de l'activité de la politique « parcs nationaux ».

Enfin, a été créé un **réseau informatique sécurisé** destiné à diffuser l'information en réseau avec la même qualité et de façon sécurisée dans l'ensemble des parcs nationaux.

**Contrairement à la Cour, le ministre estime que les services communs ont déjà permis d'effectuer de réelles économies d'échelles**, mais il reconnaît qu'elles sont difficilement quantifiables.

Le ministre dresse également un bilan plutôt positif et optimiste de l'action de PNF et estime que l'établissement sera en mesure de respecter les objectifs qui lui ont été assignés.

Il mentionne enfin les premières suites apportées aux recommandations de la Cour. Ainsi, **la séparation des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers est effective depuis janvier 2010**. Le ministre a également demandé la réalisation d'un état des lieux et d'un plan d'action et de charge précis afin de dimensionner les efforts à déployer pour une mise en œuvre optimale de l'agence comptable commune.

De plus, un **suivi semestriel a été mis en place** dans le but d'assurer une surveillance plus fine de la santé financière des établissements. Cette démarche sera consolidée grâce au déploiement du progiciel comptable dans tous les établissements publics de parcs nationaux fin 2010, dans le cadre de la mise en œuvre du « schéma de gestion comptable et financier ».

Un contrôle interne et comptable devait également être instauré en 2010.

Enfin, en ce qui concerne le **rapprochement de PNF avec d'autres établissements publics**, le ministre précise que des **réflexions sont en cours** sur la création d'une « Agence de la nature », dont le but serait d'assurer une meilleure coordination entre les différentes structures chargées de la gestion des espaces naturels.



## **TRAVAUX DE LA COMMISSION**

### **AUDITION SUR LES TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES RELATIFS À LA GESTION ET AU PILOTAGE DES PARCS NATIONAUX**

Réunie le mercredi 11 mai 2011, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition conjointe de MM. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes, Jean-Pierre Giran, député du Var, président de « Parcs nationaux de France » (PNF), et Jean-Marie Petit, directeur, Denis Girou, directeur du parc national de la Guadeloupe, président du « collège des directeurs » des parcs nationaux, Pascal Berteaud, directeur-adjoint de cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, et Laurent Machureau, sous-directeur de la 4<sup>ème</sup> sous-direction du Budget.

**M. Jean Arthuis, président.** - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, nous renouons ce matin -et je m'en réjouis- avec la procédure de l'audition pour suite à donner sur un référé de la Cour des comptes.

Comme vous vous en souvenez, celle-ci avait été initiée en étroite concertation avec le Premier président Philippe Séguin, dans le but commun de valoriser les travaux de contrôle ; nous avons mis cette procédure en œuvre depuis notre séminaire de travail du Mans du printemps 2007, auquel Philippe Séguin avait bien voulu participer.

Ainsi, outre la procédure classique des enquêtes effectuées dans le cadre de l'article 58°-2 de la LOLF, nous avons décidé d'organiser un suivi plus visible et systématique des rapports particuliers et des référés en sélectionnant des sujets qui sont particulièrement importants ou qui ont appelé des observations critiques de la Cour des comptes.

Je vous rappelle nos précédentes auditions sur la gestion de l'établissement public d'aménagement de la Défense, sur l'interopérabilité des systèmes d'information de santé, sur la gestion des carrières des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères ou sur la fusion ANPE-UNEDIC.

Je constate que le présent référé de la Cour des comptes sur la gestion et le pilotage des parcs nationaux réunit les conditions d'un débat et justifie pleinement l'organisation de l'audition publique de ce jour. Compte tenu de son objet, je me réjouis de la présence du Président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Jean-Paul Emorine.

En effet, la Cour a rendu successivement deux référés aux conclusions critiques, le premier sur « Parcs nationaux de France », début 2010, puis le second sur l'ensemble des parcs nationaux, qui nous a été transmis en début d'année.

Si chaque parc a ses spécificités, on retrouve cependant des points communs dans les défaillances pointées par la Cour.

Sans vouloir intervenir plus avant dans l'analyse de ces documents qui vont nous être présentés par le président Descheemaeker, je relèverai la sévérité de certaines observations qu'ils contiennent.

Ainsi, la Cour constate que les parcs nationaux ont bénéficié au cours des dernières années d'un renforcement sensible de leurs moyens, dans un contexte budgétaire pourtant tendu. Pour autant, aucun progrès significatif du point de vue de la protection de l'environnement comme de la rigueur de la gestion n'a été constaté.

La Cour observe au contraire que la gestion des parcs demeure critiquable et que leur pilotage par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement reste défaillant.

Enfin, elle insiste en particulier sur les contre-performances de « Parcs nationaux de France ».

En effet, alors que la création de cet organisme visait à renforcer le pilotage de la tutelle sur les parcs nationaux, à travers un rôle d'animation et d'expertise, une politique de communication nationale et une mutualisation de la gestion administrative devant déboucher sur des économies d'échelles, la Cour constate que les résultats des trois premières années d'existence de « Parcs nationaux de France » ont été très décevants à tous égards.

La Cour a donc émis un certain nombre de recommandations pour améliorer cette situation. Notre audition vise ainsi à faire le point sur la mise en œuvre de ces dernières par « Parcs nationaux de France », les parcs nationaux et la tutelle.

La commission a décidé d'ouvrir cette audition à nos collègues de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et à la presse, afin que les travaux réalisés par la Cour des comptes connaissent une suite effective.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, Christian Descheemaeker, président de la septième chambre, Jean-Luc Lebuy, conseiller-maître, Bénédicte Roquette, conseillère-référendaire, ainsi que Cécile Arcade, rapporteure.

Les parcs nationaux sont représentés par Denis Girou, directeur du Parc national de la Guadeloupe et directeur du collège des directeurs des parcs nationaux ; « Parcs nationaux de France » est présenté par Jean-Pierre Giran, président, député du Var et Jean-Marie Petit, directeur.



Pour le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, nous entendrons Pascal Berteaud, directeur-adjoint du cabinet de Nathalie Kosciusko-Morizet et Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.

Enfin, pour le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, nous recevons Laurent Machureau, sous-directeur de la 4<sup>ème</sup> sous-direction du budget.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les présentations de la Cour des comptes et des administrations concernées se limitent aux observations principales.

Ensuite, chaque commissaire qui le souhaitera pourra librement poser ses questions, à commencer par le président Emorine.

Je propose que notre collègue Fabienne Keller, rapporteur spécial de la mission « écologie, développement et aménagement durables », intervienne à titre liminaire, puis j'inviterai les représentants de la Cour des Comptes à prendre la parole pour présenter les principales conclusions des travaux réalisés sur la gestion et le pilotage des parcs nationaux et de « Parcs nationaux de France ».

Madame Keller, vous avez la parole.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** - Merci.

Je voudrais saluer à mon tour l'ensemble des personnes présentes, tant de la Cour des comptes que des parcs et des ministères, ainsi que la présence de la commission présidée par Jean-Paul Emorine.

C'est un sujet important qui nous réunit, celui de la question des moyens affectés aux parcs nationaux pour la protection de la biodiversité. Nous nous poserons également la question de l'efficacité des moyens qui y sont consacrés. En effet, ils sont conséquents puisque les autorisations d'engagements s'élèvent, pour le projet de loi de finances pour 2011, à 70 millions d'euros et pour les crédits de paiement à 74 millions d'euros.

Je relève la sévérité des observations de la Cour, notamment sur la gestion financière et administrative d'une part, et le pilotage de la tutelle d'autre part. Les parcs sont des outils de la biodiversité et de l'environnement tout à fait stratégiques. Ils sont par nature très spécifiques sur chaque territoire, en fonction de chaque réalité environnementale. La rigueur doit donc être grande pour que nous puissions continuer à y consacrer des ressources croissantes, à un moment où la règle est plutôt la rigueur et la réduction des moyens.

Il ne s'agit pas de stigmatiser les uns ou les autres mais de nous donner l'opportunité de dialoguer ensemble pour renforcer la bonne utilisation des moyens publics et travailler sur la question du pilotage et de la gouvernance de ce sujet transversal qu'est la biodiversité.

Je salue enfin nos éminents collègues du Var, particulièrement bien représentés des deux côtés de la table.

**M. Jean Arthuis, président.** - Je remercie à nouveau le député du Var de nous avoir rejoints ce matin alors que l'Assemblée nationale travaille également.

La parole est au président Descheemaeker afin qu'il nous présente les principales observations de la Cour.

**M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre de la Cour des comptes.** - La Cour des comptes a mené une série de contrôles sur l'ensemble des parcs nationaux, anciens ou récents, y compris l'Agence des aires marines protégées, sur l'établissement public « Parcs nationaux de France », ainsi que sur la Fédération nationale des parcs naturels régionaux -et non sur les parcs régionaux eux-mêmes, qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes.

Cette série de contrôles a donné lieu à des communications administratives propres à chaque organisme ; chaque parc a reçu des observations sous forme de ce que nous appelons une lettre du Président qui a été transmise à votre commission, ainsi que vous l'aviez demandé, conformément à l'article L. 135-5 du Code des juridictions financières.

Outre cette série de communications administratives, deux référés ont été successivement adressés au ministre chargé de l'écologie, M. Borloo pour le premier puis Mme Kosciusko-Morizet pour le second. En effet, l'un est du 11 janvier 2010 et traite de « Parcs nationaux de France » ; l'autre est du 29 novembre 2010 et traite de la gestion et du pilotage des parcs nationaux dans leur ensemble.

Il s'agit d'un document de synthèse auquel la ministre a finalement répondu le 26 avril 2011. Cette réponse est en cours de transmission, le Premier président, M. Didier Migaud, ayant signé la lettre hier.

Certes, les enjeux budgétaires des parcs nationaux peuvent paraître modestes mais sont des instruments de politiques publiques qui ont pris une importance accrue. Ils ont reçu des moyens nouveaux non négligeables et la Cour a souhaité s'assurer qu'ils étaient bien utilisés, d'autant qu'elle savait, par ses contrôles antérieurs, que la gestion administrative et comptable des parcs était médiocre. Il fallait donc vérifier comment cette gestion avait évolué.

Je rappelle, afin qu'il n'y ait pas de malentendus, que les contrôles de la Cour ont été achevés il y a près d'un an. Certaines données peuvent par conséquent avoir évolué.

Que dit la Cour dans son référé de synthèse de novembre 2010 ? Tout d'abord, les moyens attribués aux parcs ont très sensiblement augmenté. Pourtant, la mission des parcs n'a pas été profondément étendue et la gestion

continue d'appeler des critiques. Leur pilotage par le ministère reste encore bien insuffisant.

En premier lieu, les crédits ont fortement augmenté : entre 2007 et 2010, les autorisations d'engagement ont été majorées de 53 %, passant de 49 à 75 millions d'euros. Certes, cette augmentation tient compte de la création de « Parcs nationaux de France » en 2006 et de deux nouveaux parcs, le parc amazonien de Guyane et le parc de la Réunion. Si l'on s'attache aux sept parcs qui existaient déjà, l'augmentation de la subvention de l'Etat pour charge de service public reste sensible.

Parallèlement, les effectifs augmentent pour atteindre, en réalisé 2010, 820 équivalents temps plein (ETP) auxquels s'ajoutent 89 à l'Agence des aires marines protégées.

Quelques exemples : dans le Parc des Cévennes, 75 agents en 2005, 98 en 2009 ; dans le Parc de la Guadeloupe, 43 agents en 2005, 62 en 2009 ; plus modeste, le parc des Ecrins, 103 agents en 2005, 113 en 2009.

Un tel renforcement des moyens n'est pas critiquable en soi dans la mesure où il reflète une ambition politique d'améliorer la conservation du patrimoine naturel et la préservation de la biodiversité. Encore faut-il que des résultats significatifs soient obtenus. Tel n'est pas le constat de la Cour. C'est le fondement principal de sa critique.

En second lieu, la protection des espaces ne s'est qu'assez peu accrue. La zone centrale des parcs existants -désormais dénommée « cœur » du parc- n'a été étendue que dans deux cas sur sept et dans des proportions très modestes. Or, on pouvait penser qu'en quarante ans d'existence, un parc pouvait voir sa zone-cœur légèrement accrue. La transformation de la zone périphérique en zone d'adhésion ne change pas ce constat.

Dans le parc des Cévennes, créé en 1970, la zone centrale de 91 000 hectares a connu une très petite extension sur une partie de la commune de Hures-la-Parade -non sans mal et avec ô combien de contentieux !

Dans le parc de la Guadeloupe, créé en 1989, le cœur est passé de 17 000 hectares à 17 803 pour la partie terrestre. L'augmentation n'est pas considérable.

Dans un contexte différent, le cœur du parc des Pyrénées -qui ne correspond qu'à une partie du massif dont il porte le nom- n'a pas été étendu depuis sa création en 1967. Il se présente pourtant comme un ruban de 100 kilomètres de long et d'une largeur de 800 mètres. Heureusement, les Espagnols bénéficient également d'un parc de l'autre côté de la frontière.

En revanche, selon les derniers renseignements disponibles, le cœur du parc de Port-Cros, créé en 1963, est en voie d'intégrer l'île de Porquerolles dont le parc assure la gestion. On peut espérer que la procédure aboutira malgré les oppositions. Chacun sait que les enjeux urbanistiques y sont très

importants. Si c'est le cas, ce sera un point positif pour la politique publique qui est menée.

Autre aspect de la critique : les contrats d'objectifs des parcs, qui ne datent que de 2007, se caractérisent par le très faible nombre d'indicateurs de résultats et par l'absence d'objectifs en matière de protection des espaces.

Un exemple emblématique : quand on a créé le parc des Pyrénées, il y avait encore des bouquetins ; aujourd'hui, il n'y en a plus ! Cet indicateur de performances ne traduit pas une réelle réussite. Dans les Alpes, le bouquetin est à l'origine de la réserve du Grand Paradis. Le roi d'Italie l'avait créée pour protéger le bouquetin, la Vanoise étant venue compléter le dispositif. Le bouquetin des Alpes se porte très bien alors que son cousin des Pyrénées a disparu de la liste des espèces.

En troisième lieu, la gestion des parcs continue d'appeler des critiques. La Cour avait déjà fait part en 2005 au ministère des nombreuses critiques qu'appelait la gestion des différents parcs nationaux. Les critiques persistent sur de nombreux aspects de la gestion administrative et comptable : connaissance, comptabilisation et amortissement des actifs, gestion budgétaire, passation et exécution des marchés publics et plus généralement règles de l'achat public dont les reports de délais entraînent des avenants de régularisation, rémunérations et conditions de logement du personnel, etc. Or, la Cour n'a enregistré aucun progrès.

Sans détailler les critiques, je fournirai quelques données tirées du jugement des comptes. Les débits prononcés à l'encontre de l'agent comptable de « Parcs nationaux de France » atteignent 1,082 million d'euros. C'est beaucoup trop et cela démontre l'existence de nombreuses irrégularités commises par le comptable, parfois par l'ordonnateur. La mutualisation des moyens a fait que l'agent comptable de « Parcs nationaux de France » devient progressivement l'agent comptable de tous les parcs. Pour l'ensemble des agents comptables, les changements s'étant faits progressivement, on en est à 1,2 million d'euros de débits. C'est beaucoup trop et cela indique que quelque chose ne fonctionne pas.

**M. Paul Raoult.** - Qu'est-ce qu'un débit ?

**M. Christian Descheemaeker.** - Un comptable public est responsable à titre personnel des erreurs qu'il commet. S'il paye une dépense sans justificatif, il est mis en débit du montant de la somme qu'il a payée. On ne peut moduler. Si nous étions dans une optique de faute, nous n'aurions pas un montant aussi élevé.

**M. Jean Arthuis, président.** - Le comptable est tenu de répondre de cette obligation sur ses propres moyens ; il peut éventuellement se couvrir par une assurance.

**M. Christian Descheemaeker.** - Le ministre peut lui accorder une remise gracieuse partielle -ce qu'il ne manque pas de faire. Le comptable en question semble d'ailleurs avoir baissé les bras et ne répond plus. Nous ne

mettons jamais un comptable en débet sans lui avoir donné les moyens de présenter sa défense mais, pour ce faire, encore faut-il qu'il réagisse ! La mutualisation comptable dans les parcs nationaux n'est donc pas une réussite.

D'autre part, l'augmentation des effectifs a pour conséquence de faire en sorte que tous les parcs ou presque envisagent d'agrandir ou de changer de siège. Les projets immobiliers s'échelonnent entre 850 000 euros et 4,8 millions d'euros.

Enfin, le pilotage des parcs par le ministère reste insuffisant. La Cour a formulé tout d'abord des critiques sur la gestion budgétaire des parcs. Des dépenses ont fréquemment été mandatées et payées en début d'exercice alors qu'un parc ne disposait pas d'un budget exécutoire, ce qui est une violation des règles élémentaires de gestion, respectivement par l'ordonnateur et par le comptable, qui ne l'ignorent pas.

Conséquence des lacunes de cette gestion, les subventions sont versées trop tôt par le ministère et avant que les établissements publics en aient réellement besoin.

S'agissant de la gestion des personnels, je m'en tiendrai à un seul cas qui concerne une catégorie importante du personnel, les agents techniques et les techniciens de l'environnement. Le décret de 1987 qui leur est applicable a été modifié en 2001 dans des termes tels que, fait exprès ou maladresse de plume, l'indemnité de logement devient un droit pour les agents non logés. Cette modification nous éloigne du droit général de la fonction publique. L'application de ce texte n'est pas uniforme mais c'est un problème qui a son importance, des agents de ce type n'existant pas seulement dans les parcs. Beaucoup peuvent donc s'appuyer sur la modification du décret de 2001 et réclamer une indemnité. La Cour considère qu'il faut corriger cette erreur avant qu'elle ne coûte trop cher à l'administration de l'environnement.

De façon plus générale, la Cour avait invité dès 2005 le ministère à mutualiser les moyens de fonctionnement des parcs nationaux. Les parcs sont de petites structures et la mutualisation est utile lorsqu'il s'agit de représentation à l'international, tel directeur de parc se rendant à un colloque et représentant l'ensemble des parcs.

Cette recommandation se justifiait par le coût que représente la multiplication des structures de gestion. L'orientation retenue a été différente : sur une initiative parlementaire, l'établissement public « Parcs nationaux de France » a été créé par la loi du 14 avril 2006 et la mutualisation confiée à celui-ci. On a commencé par créer un organisme supplémentaire, ce qui a toujours un coût, d'autant que celui-ci ne peut remplacer la tutelle.

La Cour a contrôlé « Parcs nationaux de France » en 2010 après trois années d'exercice. Le bilan qui est dressé dans le premier référé dont j'ai fait mention est mitigé : un peu de mutualisation, très peu d'économies d'échelle. On en est à discuter pour savoir si on économisera bien trois ETP sur

l'ensemble du réseau, pour un organisme d'une trentaine de personnes. Le compte n'y est pas.

Certes, personne n'irait dire que les agents de « Parcs nationaux de France » ne font rien : un certain nombre de prestations sont remplies dans de meilleures conditions qu'auparavant mais tout cela coûte et les résultats ne sont pas vraiment au rendez-vous -ou ne l'étaient pas lorsque la Cour a mené son contrôle et transmis ses observations !

Sachant qu'il existe un projet de création d'un autre établissement public qui s'inspirerait des mêmes principes que « Parcs nationaux de France », la Cour recommande de simplifier l'organisation existante, dans un souci à la fois d'efficacité et d'économie, soit en développant des synergies entre les établissements, soit en réduisant le nombre de structures de gestion, à l'image de l'Agence des aires marines protégées conçue pour gérer des zones éloignées les unes des autres, comme la mer d'Iroise et Mayotte.

Voilà les observations formulées par la Cour des Comptes dans les deux référés dont vous avez fait mention à titre liminaire.

**M. Jean Arthuis, président.** - Merci.

Ces deux référés tendent à souligner qu'il y aurait des marges de progression dans la gestion des parcs nationaux, de même peut-être que dans l'établissement « Parcs nationaux de France ».

La parole est à notre collègue député.

**M. Jean-Pierre Giran, député du Var, président de « Parcs nationaux de France » (PNF).** - Merci de nous permettre de nous expliquer -j'allais dire de nous justifier- tant l'analyse de la Cour des comptes est précise, indispensable mais parfois, me semble-t-il, un peu sévère -pour ne pas dire injustifiée !

Je parlerai en toute liberté, comme le fait un parlementaire et non en tant que président d'un établissement public. « Parcs nationaux de France » parlera donc au nom de la famille des parcs nationaux, à laquelle nous appartenons.

Je voudrais rappeler ici des choses simples. J'ai été président d'établissements publics durant toute une période de ma vie, entre autres dans les universités.

« Parcs nationaux de France » a trois ans. La loi de 2006 n'est pas un amendement mais une révolution culturelle ! Ce n'est pas parce qu'elle a été votée à l'unanimité qu'elle n'a pas posé de problèmes : elle a donné lieu à concertation durant trois années avec l'ensemble du secteur public, les associations, les élus.

Il a fallu, quand « Parcs nationaux de France » a été créé, trouver un siège. Cela n'a pas été évident : nous l'avons installé à Montpellier. La première année a été hypothéquée par l'installation. Il a fallu embaucher une équipe de trente personnes pour des missions nouvelles. Il a fallu changer la

culture de l'établissement public, qui existait parfois depuis cinquante ans, comme dans le Parc de la Vanoise. Les regards ont été suspicieux. Il a fallu trouver nos marques avec la tutelle : nous donnons un avis mais n'avons pas d'autorité. Nous ne sommes pas responsables des attributions budgétaires...

Certes, beaucoup d'améliorations doivent être encore apportées, beaucoup d'erreurs ont été commises mais la mutualisation de la paye, de la comptabilité et de l'informatique est aujourd'hui effective.

Nous avons organisé cinq à six colloques nationaux, un colloque international regroupant quinze pays qui est l'une des seules réalisations concrètes de l'Union pour la Méditerranée, qui nous soutient et pour laquelle nous organiserons sans doute à Tanger, l'année prochaine, un colloque encore plus important. C'est sans doute anecdotique mais je souhaitais le préciser.

Nous avons réalisé une communication importante qui n'existait pas en faveur des parcs nationaux dans la presse nationale, les hebdomadaires, une exposition qui a parcouru le monde et qui, notamment en Slovénie, a assuré l'illustration du passage de responsabilités entre la France et ce pays. Nous avons réalisé le plus grand partenariat environnemental existant aujourd'hui avec la GMF -un million d'euros. Ceci nous a permis de faciliter l'accessibilité à tous les handicapés dans les parcs nationaux. C'est une image qui dépasse largement la dimension de protection de la biodiversité.

Nous avons apporté avec « Parcs nationaux de France » un soutien fort, me semble-t-il, aux parcs existants pour la mise en œuvre de leur charte. C'est une révolution culturelle. Le président indiquait que le cœur des zones centrales avait peu augmenté. Je voudrais indiquer que la taille des parcs nationaux, la loi de 2006 transformant en aires d'adhésion les zones périphériques, a été multipliée par trois. La population des parcs nationaux a été multipliée de façon infinie, dans la mesure où les cœurs sont pratiquement désertifiés et que leur population est dans l'aire d'adhésion.

Le nombre de villes concernées est incomparable avec ce que cela peut engendrer de difficultés de dialogues, de compréhension et d'échanges, un établissement public empiétant par définition sur un territoire où l'élu veut jalousement affirmer ses responsabilités.

Nous avons accompagné la création de nouveaux parcs comme le parc des calanques ou l'extension du parc de Port-Cros, qui a nécessité la mise en place d'une aire de dialogue à laquelle certains élus locaux sont réticents ; nous suivons la création du parc entre Bourgogne et Champagne et réfléchissons à la création d'autres parcs avec les ministères.

Enfin, « Parcs nationaux de France » représente aujourd'hui les parcs nationaux dans toutes les institutions ; personnellement, je préside la section française d'Europarc au titre de la politique internationale. Nos relations avec la tutelle sont donc excellentes même si le changement de périmètre crée un problème de compréhension réciproque.

Il est vrai que l'on constate une augmentation très sensible du budget, décidée dans la loi. Il s'agit d'un engagement de la ministre de l'environnement de l'époque qui n'avait pas souhaité changer les périmètres sans modifier les budgets.

Ces périmètres ne concernent pas forcément les deux nouveaux parcs nationaux situés outre-mer, qui connaissent d'ailleurs une difficulté plus grande à la Réunion et en Guyane. Désormais, les parcs nationaux ne sont plus la zone centrale, le cœur, mais un territoire trois fois plus grand que le cœur, l'aire d'adhésion devant être prise en compte.

J'ajoute que les problèmes, les ambitions, les dialogues et la réflexion qu'impose l'aire d'adhésion sont peut-être plus coûteux en termes d'hommes et de moyens que ne l'était la réflexion portant sur les zones cœurs. Le dialogue avec les espèces, végétales ou animales, se passe en général assez bien. Quand le dialogue se fait avec des élus qui voient arriver le prédateur que représente « Parcs nationaux de France », les choses sont différentes. Elles prennent du temps. Trois ans, ce n'est donc pas si mal !

Je parlais des révolutions culturelles : finalement, la loi de 2006 anticipait sur le Grenelle de l'environnement. Elle a mis en place des modalités de gouvernance qui sont les modalités du Grenelle. Il n'est que de regarder ce qui se passe aujourd'hui dans les parcs.

Je suis totalement conscient que des erreurs ont été commises et je les assume -même si je ne suis pas directement l'ordonnateur. Lorsque nous avons mis en place « Parcs nationaux de France », notre volonté de bien faire nous a peut-être conduits à anticiper des embauches alors que toutes les modalités administratives n'étaient pas verrouillées. C'est ce qui crée ce débet colossal. Ce n'est pas par incompetence mais dû au fait que nous avons perdu un an compte tenu des difficultés d'embauche dans l'administration.

Je suis très attentif aux conseils que l'on peut nous donner, notamment devant la réussite exemplaire de l'Agence des aires marines protégées mais soyons sérieux : elle ne dialogue qu'avec les espèces et quelques visiteurs de la mer ! Elle ne coordonne rien. Le parc d'Iroise, tout comme le parc marin de Mayotte, ont été créés tardivement. Lorsque nous sommes arrivés, neuf parcs nationaux avaient été créés par la loi, colossaux, emblématiques. L'histoire des parcs a alimenté la chronique politique en France pendant des années. Je parle du parc de la Vanoise ou de celui de Port-Cros ; c'est un peu différent de l'univers marin et tranquille des aires marines protégées ! En la matière, comparaison n'est pas raison.

Quant au comptable qui ne répond plus, nous lui demanderons d'y remédier. Il a préféré prendre l'option d'améliorer le fonctionnement plutôt que de contester ce qui était une évidence, pour les raisons que j'évoquais.

Je suis prêt à répondre aux questions sur les subventions trop précocement allouées et sur les mandatements contestables mais trois ans, c'est court à l'échelle de l'administration pour une création *ex nihilo*. Les élus



qui animent ces territoires qu'ils occupent et entretiennent nous voient arriver avec une suspicion légitime avant que le dialogue puisse s'instaurer.

Nous sommes au comble du paradoxe. J'ai été très présent dans l'élaboration de cette loi et je l'ai vue votée à l'unanimité. Je me suis dit que les élus locaux allaient me remercier de leur donner la parole et de faire en sorte que les acteurs locaux soient majoritaires dans le conseil d'administration, là où on dénonçait l'expropriation réglementaire et le sanctuaire institué sur leur territoire. Tel n'a pas été le cas et je suis un peu le mouton noir. On a reproché aux parcs nationaux et à l'Etat bien des maux. Désormais, il faut assumer ses responsabilités et c'est ce qui explique que certains ne veulent même pas entrer dans le dialogue, organisant un référendum avant même le début des réflexions sur la charte -je pense à une ville du parc de Port-Cros- sans doute par crainte de ne pouvoir défendre devant leur électorat une argumentation qui ne tiendrait pas.

Tout ceci est d'une complexité folle. Vous avez un grand élu au Sénat qui résume fort bien toutes les difficultés de l'installation d'un parc dans une zone périurbaine. Nous avons déposé un amendement original qui ne transférait pas les pouvoirs de police dans les communes de plus de 500 000 habitants. Dans ce contexte, les parcs nationaux sont à l'avant-garde de la protection de la biodiversité mais aussi d'un partage intelligent de la nature. Pour protéger la nature, il faut savoir la partager. Les parcs nationaux ne sont plus seulement l'affaire de l'Etat, de scientifiques souvent à la retraite. Ils seront demain, je l'espère, l'affaire des élus et des citoyens ! C'est cela qui pose, me semble-t-il, quelques problèmes...

**M. Jean Arthuis, président.** - Merci. Nous comprenons que la jeunesse de cet établissement ne lui a peut-être pas permis de vérifier que les règles administratives et budgétaires n'avaient pas toujours été respectées...

La parole est au président Emorine.

**M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.** - J'ai pris bonne note des réponses du président Giran aux observations de la Cour. Il est vrai que la loi de 2006 sur les parcs nationaux a été approuvée à la majorité à l'Assemblée nationale l'année et au Sénat. Localement, il peut y avoir des approches différentes.

Le montant des difficultés financières n'est pas très élevé et on se situe plus sur la forme que sur le fond. Toutefois, les élus sont très attentifs à l'évolution des cœurs des parcs nationaux, où toutes les activités économiques ont quasiment ralenti, particulièrement en agriculture et sur le plan forestier.

De nouvelles activités ont-elles pu s'y développer ? Quel premier bilan peut-on tirer de la mise en place des deux parcs nationaux créés par la loi de 2006 outre-mer ? Enfin, disposez-vous d'une approche particulière au sujet du parc amazonien de Guyane ?

**M. Jean-Pierre Giran.** - L'arrêté des parcs nationaux tente de démontrer que la protection n'est pas l'ennemie de l'activité. « Parcs nationaux de France » a mis en place depuis un an une réflexion avec les chambres d'agriculture et sorti un rapport qui démontre qu'une agriculture adaptée, durable, raisonnée, biologique et labellisée peut être un avantage. Les chambres d'agriculture ont joué le jeu et sont positives en la matière. Nous menons une réflexion sur le tourisme durable grâce à une charte élaborée avec nos amis des parcs régionaux d'Europarc. Cela fonctionne.

En matière d'activités, le label « parc national » n'est pas français mais mondial. Cela n'a pas d'égal pour le tourisme intelligent, sinon le patrimoine mondial de l'UNESCO. Jamais la Réunion n'aurait été classée au patrimoine mondial si le parc national n'avait instruit et défendu tout le dossier !

Quant à la Guyane, 50 % de l'activité du directeur et beaucoup de l'activité du président de « Parcs nationaux de France » ont été consacrés non à la protection directe de l'environnement mais aux problèmes de sécurité. Le ministre de tutelle n'est plus celui de l'environnement mais de l'intérieur ! J'ai participé à de très nombreuses réunions afin que l'orpaillage clandestin puisse être contrôlé, notamment dans le périmètre du cœur du parc, pour que les Guyanais comprennent qu'un parc apporte non seulement une protection des espaces mais aussi une sécurité et un moyen de vivre ou de survivre sur ces territoires, pour ceux qui y sont de façon ancestrale.

**M. Jean Arthuis, président.** - La parole est à M. Girou.

**M. Denis Girou, directeur du parc national de la Guadeloupe, président du « collège des directeurs » des Parcs nationaux.** - En Guadeloupe, l'augmentation du cœur n'a pas concerné que la partie terrestre mais une grande partie marine, extrêmement importante en termes de solidarité, avec 4 000 hectares marins ce qui, au total, représente une augmentation du cœur de plus de 20 %.

S'agissant des indemnités de logement, nos fonctionnaires bénéficient d'un statut national. C'est donc plus au ministère de traiter le sujet, les agents travaillant dans les parcs nationaux officiant également pour d'autres opérateurs de l'Etat –Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONFCS), Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Le régime indemnitaire de ces agents impacte la totalité du corps et dépasse le seul cadre des parcs nationaux, d'autant que l'ONFCS ou l'ONEMA emploient la majorité de ces personnels.

Chaque parc national, depuis le dernier contrôle, dispose d'un tableau de suivi des recommandations de la Cour ; il est présenté régulièrement dans les conseils d'administration. Les dernières versions montrent que la quasi-totalité des modifications dépendant des parcs ont été prises en compte.

Il faut également noter qu'un certain nombre d'améliorations budgétaires et comptables sont liées au fait que l'on met en place l'Agence

comptable commune de « Parcs nationaux de France ». L'intégration de tous les parcs nationaux dans cette agence comptable commune standardise la totalité des documents, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Cette intégration était en cours lors du contrôle en 2009. Un certain nombre de documents formalisés sont les mêmes pour tous les parcs nationaux ou le seront dès l'année prochaine, ce qui n'était pas le cas lors du contrôle précédent.

Il en va de même des règles d'achat public ; au-delà de la simple mutualisation des moyens, nous avons mis en place un système de gestion en commun qui se traduit par un logiciel de gestion unique pour l'ensemble des parcs. Il a commencé le 1<sup>er</sup> janvier et permet de suivre les marchés publics de façon uniforme et standardisée.

**M. Jean Arthuis, président.** - On peut donc dire que le processus est enclenché. Le président Giran a raison d'insister sur le fait que la loi de 2006 sur la gouvernance des parcs et sur le fonctionnement interne est une vraie révolution. Ces établissements publics étaient autonomes depuis 1960 et le sont moins aujourd'hui.

N'avez-vous pas été tenté de distraire une partie des moyens de chaque parc pour éviter la duplication de moyens ? C'est un peu comme l'intercommunalité : quand on crée la structure intercommunale, on crée de nouveaux postes et ceci met en danger l'équilibre des finances publiques, autre élément du développement durable. Ce processus a, semble-t-il, eu du mal à s'enclencher. Chacun veut garder tous ses moyens et ne rien rendre à la mutualisation. On ne mutualise en fait que des moyens supplémentaires !

**M. Denis Girou.** - Pas tout à fait : toutes les injonctions de service qui existaient dans l'agence comptable ont disparu. Il s'agissait des agences comptables de chaque parc, qui ont été remplacées par l'agence comptable unique. Les personnels qui travaillaient dans l'agence comptable des parcs ne sont plus là ou n'ont pas été renouvelés à la fin de leur contrat. Dans les parcs nationaux de Guyane ou de la Réunion nouvellement créés, il n'existe aucune structure comptable sur place. Tout a été directement mis en place dans le cadre de « Parcs nationaux de France ». Les personnels fonctionnaires ne peuvent être transférés de façon automatique.

Nous travaillons actuellement sur un schéma directeur informatique qui devrait permettre de mutualiser d'autres moyens et de transférer éventuellement des postes. Celui-ci n'existait pas auparavant. Il a donc fallu le mettre en place. Nous sommes vraiment dans cette démarche. Le réseau informatique interparcs, lui, est déjà opérationnel. Il permet de meilleurs services informatiques à un coût inférieur. Le schéma directeur s'appuiera notamment sur ce réseau.

Pour des établissements publics autonomes, cela ne peut se faire rapidement.

**M. Jean Arthuis, président.** - Avez-vous vos propres indicateurs ou y a-t-il une réflexion commune pour essayer de mettre en avant quelques indicateurs de résultats et non de moyens, comme l'a déploré la Cour ?

**M. Denis Girou.** - Il existe deux familles d'indicateurs pour les contrats d'objectifs des parcs nationaux, une famille commune à tous les parcs qui sont autant que possible des indicateurs de résultats ou de moyens, et des indicateurs propres à chaque parc, qui peuvent être des indicateurs de résultats.

Nous en sommes à la seconde génération de contrats d'objectifs pour les parcs nationaux et mettons la troisième en place. Les indicateurs généraux permettent de comparer l'activité de tous les parcs ; les indicateurs spécifiques concernant l'orpailage sont utilisés dans le parc de Guyane, ceux sur le suivi des spécifications de l'UNESCO étant relatifs aux parcs labellisés par cet organisme -Cévennes, Guadeloupe ou Réunion.

**M. Jean-Marie Petit, directeur de « Parcs nationaux de France » (PNF).** - S'agissant de la mutualisation, nous commençons à avoir quelques indicateurs chiffrés. Nous nous étions donné pour mission de travailler sur trois domaines : la gestion de la paye et des ressources humaines, l'agence comptable commune et les systèmes d'information communs aux parcs nationaux.

En matière d'économies, nous savons mesurer certaines choses plus facilement que d'autres du fait de l'augmentation des services.

Cependant, l'agence comptable est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier dernier, délai prévu par le contrat d'objectifs lors de la création de « Parcs nationaux de France ». Tous les établissements publics sont maintenant dans cette agence comptable commune, avec un seul agent comptable ; le personnel a été divisé par deux -même si cela n'a joué que sur douze personnes. Il n'en reste plus que six. C'est une masse peu importante au regard des 800 emplois correspondant à l'ensemble des parcs nationaux mais c'est sur ce domaine que nous avons fait porter le premier effort.

Sur la partie relative aux ressources humaines et à la paye, nous avons pu réduire le nombre d'emplois de chaque parc et n'en avons pas créés dans les nouveaux parcs nationaux. « Parcs nationaux de France » et l'ensemble des parcs disposent d'un nombre d'emplois équivalent du fait de l'augmentation du service. Ce n'est pas extraordinaire mais c'est un objectif que nous gardons à l'esprit chaque fois que nous traitons des dossiers nouveaux.

En ce qui concerne les réseaux informatiques, nous réalisons depuis cinq ans un schéma directeur. Nous attendons les résultats en fin d'année pour prendre des décisions.

Le prochain contrat d'objectifs de « Parc nationaux de France », en concertation avec la tutelle et les parcs nationaux, va examiner les mutualisations possibles, non seulement au sein des parcs nationaux, mais également avec l'Office national de la chasse et l'Agence des aires marines

protégées, voire le Conservatoire du littoral, en particulier en matière de tenues réglementaires. Nous allons donc changer d'échelle.

Par ailleurs, nous allons commencer à travailler au plan européen car nous avons des ambitions communes avec les parcs régionaux dans des domaines comme l'agriculture. Nous avons drainé, en PACA et Languedoc-Roussillon, 40 % des mesures agri-environnementales destinées à l'innovation en matière d'agriculture, de gestion forestière ou de tourisme, en restant dans le cadre propice à la protection de la nature.

Du fait de leur nouvelle configuration, les parcs nationaux ont vu le périmètre des cœurs passer de 370 000 hectares avant la loi de 2006 à 2,1 millions d'hectares sans les nouveaux parcs nationaux, en comptant les aires optimales d'adhésion qui constituent leur véritable périmètre de travail. Pour un emploi créé ou préservé, on compte dix emplois en faveur de la protection de la nature ou à visée environnementale.

Le dernier volet de mon intervention porte sur les indicateurs relatifs au patrimoine. Il est vrai que nous avons une connaissance commune très imparfaite de ce que les parcs nationaux représentent en termes de patrimoine naturel, paysager et culturel. Depuis quatre ans, nous avons mis en place un observatoire qui nous a permis de rassembler l'ensemble des protocoles impliqués dans les parcs et de les homogénéiser.

Grâce à la mutualisation des informations, nous savons à présent que 92 % des mammifères connus en métropole sont présents dans les parcs nationaux.

Des progrès restent cependant à faire. A cette fin, le prochain contrat d'objectifs sera notre fil rouge, notamment concernant l'évolution de la qualité du patrimoine. Nous savons que, depuis la création des parcs, on conserve quasiment toutes les espèces, le cas des bouquetins d'Espagne restant litigieux. Les espèces ont donc été conservées et le patrimoine enrichi grâce à des espèces emblématiques. On n'imagine plus aujourd'hui qu'il faille faire des efforts pour les maintenir ; au contraire, les parcs servent de réservoir de biodiversité. C'est un travail sur le long terme qui ne se juge pas sur quatre ans.

Le prochain objectif de « Parcs nationaux de France » est par exemple de pouvoir affiner la connaissance de l'évolution des habitats naturels pour les 60 % classés en Natura 2000.

S'agissant de l'amélioration des procédures comptables et financières, nous avons harmonisé les comptabilités des parcs, mis en place un progiciel commun depuis le début de cette année ainsi que des contrôles des régies de recettes et d'avances pour l'ensemble des parcs nationaux ; nous avons également appliqué les principes de droit constatés et mis en œuvre le contrôle interne comptable pour chaque établissement.

Actuellement, il existe un contrôle hiérarchisé de la dépense pour huit établissements publics sur dix. La mise en œuvre des protocoles de services

comptables et financiers pour plusieurs établissements est en cours pour 2011, ainsi que l'élaboration d'un plan d'action, à la suite des recommandations de la Cour et des audits de la direction générale des finances publiques (DGFIP), la révision de la présentation des comptes financiers et la rédaction d'une annexe.

Enfin, « Parcs nationaux de France » réalise chaque trimestre un tableau de bord de la situation financière et de l'évolution des effectifs des établissements.

Je crois pouvoir dire -bien qu'il existe une séparation entre l'ordonnateur et le comptable pour l'ensemble des établissements et notamment pour « Parcs nationaux de France »- que l'agent comptable, M. Picard, fait tous ses efforts pour mettre ces mesures en application plutôt que de contredire le constat que nous avons accepté !

**M. Jean Arthuis, président.** - Merci.

La parole est à Philippe Dallier.

**M. Philippe Dallier.** - La question de la fusion des parcs en une entité unique s'est posée il y a quelques années. Le choix de la création de « Parcs nationaux de France » avait été arrêté, puis celui de la mutualisation.

Or, la Cour pointe le fait qu'en la matière, vous n'êtes pas au rendez-vous. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Cour nous dit qu'on peut estimer que l'économie réalisée ne s'élève qu'à trois ETP à peine, là où vous avancez des chiffres bien supérieurs...

**M. Jean Arthuis, président.** - On reste dans les mêmes unités...

**M. Philippe Dallier.** - On parle en effet bien d'unités !

La bonne décision a-t-elle été prise ? J'imagine que, comme pour l'intercommunalité et les collectivités locales, alors qu'on parle de rationaliser et de simplifier, au bout du compte, pour ne fâcher personne, on finit par créer la couche de plus en assurant à tout le monde que les économies seront au rendez-vous -ce qui n'est pas souvent le cas !

Existe-t-il une réflexion sur le sujet ? Ne faudrait-il pas revenir à une fusion pure et dure, peut-être brutale à certains égards et qui poserait des difficultés sur le terrain, mais qui vous donnerait peut-être plus d'autorité pour mener à bien les réformes qui doivent être menées en matière de gestion ?

**M. Jean Arthuis, président.** - Il serait intéressant d'entendre le représentant du ministre. La Cour l'a dit : la tutelle ne s'est peut-être pas toujours exercée avec suffisamment de clarté et les orientations n'ont pas été suffisamment encadrées...

**M. Pascal Berteaud, directeur-adjoint de cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.** - Il faut apprécier cela dans un fonctionnement global, dans un triangle entre les parcs d'un côté, « Parcs nationaux de France » de l'autre et la tutelle.

Cette audition est fort bien placée car on est à un moment crucial pour les parcs, qui sont tous en train d'élaborer leur charte. Le nombre de sujets qui remontent jusqu'à la ministre est impressionnant. Cette difficulté est cependant de très bon augure : elle signifie que c'est un sujet dont les élus locaux se sont saisis.

La loi de 2006 a été une véritable révolution pour les parcs : on n'est plus dans une logique consistant simplement à sanctuariser de petits bouts de territoires où il ne se passe rien, mais bien dans une logique où l'on souhaite développer des outils de préservation de la biodiversité, des outils de l'aménagement du territoire en faveur d'une politique nationale mais aussi locale.

Les parcs représentent aujourd'hui huit millions de visiteurs...

**M. Jean Arthuis, président.** - N'est-on pas à la limite ? Dans l'espace Natura 2000, les règles sont-elles très différentes de celles qui prévalent dans les extensions de parcs nationaux ?

**M. Pascal Berteaud.** - Non. Le grand apport des parcs ne vient pas seulement d'une question de règle de préservation de la biodiversité -même si, dans les cœurs de parcs, on va essayer de préserver un peu plus les espèces- mais bien de la valorisation que l'on peut apporter.

Le rôle des agents des parcs consiste à intervenir sur la nature et la biodiversité mais aussi à assister le public ou à aider les habitants, et en particulier les agriculteurs, à évoluer en termes de développement économique. Les parcs sont passés d'un outil de sanctuarisation à un véritable outil de développement autour de la logique de nature. Nous sommes dans une période où il existe des engagements forts au plan international en matière de préservation de la biodiversité. On sait qu'on ne le fera pas contre les populations et encore moins contre les élus locaux. La conférence de Nagoya et la stratégie de la biodiversité que nous allons lancer relèvent de l'application du Grenelle de l'environnement et de la logique de la loi de 2006, qui a été confirmée par le lancement des nouveaux parcs.

Je voudrais intervenir sur les trois sujets que constituent l'efficacité du dispositif, le pilotage et « Parcs nationaux de France », même si le sujet a été largement évoqué.

**M. Jean Arthuis, président.** - Peut-on revenir aux observations de la Cour ?

**M. Pascal Berteaud.** - Absolument...

S'agissant de l'efficacité, les moyens ont augmenté de 53 % mais non à périmètre constant. Le travail dans les parcs, durant ces trois dernières années, s'est fait sur les zones d'adhésion et sur les chartes. Par ailleurs, nous avons réalisé de nouveaux parcs et essayé d'en créer trois nouveaux, ce qui nécessite un certain nombre de moyens.

Le plus avancé, celui des calanques, occupe largement les équipes qui travaillent sur le sujet. Je ne crois donc pas que l'on puisse simplement rapporter l'augmentation des moyens à une question d'augmentation de superficie.

C'est également vrai s'agissant de la question de la protection des espèces. M. Petit a rappelé l'effet très important qu'ont eu les parcs sur l'accroissement de la biodiversité et la préservation des espèces. La difficulté vient du fait qu'on ne peut le mesurer sur un indicateur annuel.

Il existe également un effet sur le développement économique. On estime qu'un emploi dans les parcs représente l'équivalent de dix emplois en matière de développement économique agricole ou de tourisme.

La difficulté -c'est un point relevé par la Cour qu'il nous faut corriger- est de pouvoir travailler sur des indicateurs de résultats beaucoup plus élargis que les indicateurs actuels. C'est l'un des sujets sur lesquels nous travaillons.

En ce qui concerne le pilotage, la culture du ministère de l'environnement n'a pas toujours été très forte en la matière. Ceci est en train de changer. La tutelle et le directeur général ont mis en place l'ensemble des outils de pilotage des établissements publics préconisés par la circulaire du Premier ministre de 2010 : contrats d'objectifs entre l'Etat et les établissements publics, lettres de mission pluriannuelles au directeur au moment où on le nomme, lettres d'objectifs annuelles adossées à une évaluation, rendez-vous budgétaire annuel avec les équipes de direction. La mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes a été dans ce domaine un objectif personnel fixé aux directeurs.

La tutelle à proprement parler et le commissaire du Gouvernement sont locaux mais, avant chaque conseil d'administration, un échange a lieu entre l'établissement public, la direction générale et les services du préfet, afin de préciser ce qui peut être demandé à l'établissement. Deux fois par an se tient une réunion plénière des directeurs, et des lettres de cadrage sont transmises à chaque parc.

Que ce soit sur le fond ou sur la forme, la tutelle s'exerce au quotidien. Il est très important qu'elle soit forte. Bien évidemment, elle est mise au service des actions de fond mais aussi de gestion et de comptabilité.

On a évoqué le tableau de trésorerie des établissements : il permet depuis cette année à la direction générale d'ajuster les dotations de subventions aux parcs en fonction des besoins de trésorerie. La remarque de la Cour à ce sujet est assez justifiée.

Cela permet également d'identifier un certain nombre de dysfonctionnements comptables et de les corriger, comme en matière d'indemnités de logement ou de logements de fonction, que le Gouvernement examine actuellement. Un certain nombre d'erreurs doivent être corrigées.



**M. Jean Arthuis, président.** - La décision doit-elle intervenir prochainement ?

**M. Pascal Berteaud.** - Les arbitrages interministériels sont en cours et les mesures interviendront dans les mois qui viennent.

Divers groupes de travail ont été mis en place. Le système ne peut fonctionner qu'avec une tutelle forte, orientation qui a été fixée à la direction générale.

Les parcs nationaux constituent pour le ministère un outil de mise en œuvre d'une politique forte en matière de biodiversité. Cela suppose qu'ils soient pilotés au plus près au quotidien.

**M. Jean Arthuis, président.** - Il faudra bien préciser la différence entre le pilotage par le ministère et la coordination par l'établissement national. N'y a-t-il pas là une sorte de duplication ?

**M. Pascal Berteaud.** - Je vais y venir... « Parcs nationaux de France » a trois fonctions. La première est une fonction de mutualisation des prestataires de services auprès des parcs ; elle est en cours de mise en œuvre et concerne les aspects comptables, la gestion des ressources humaines, l'informatique. Il faudra continuer pour ce qui est des autres sujets. Peut-être avons-nous pris un peu de retard mais nous avons le sentiment que le mouvement est lancé et que les choses commencent à fonctionner.

La seconde fonction est celle de tête de pont, notamment à l'international ; elle commence également à se mettre en place.

La dernière fonction est une fonction de coordination. J'évoquais à ce propos le triangle entre la tutelle, « Parcs nationaux de France » et les parcs. « Parcs nationaux de France » doit être un outil de la tutelle pour arriver à harmoniser et à piloter l'ensemble des parcs.

Cela signifie qu'il faut tenir la liste d'un certain nombre d'indicateurs et disposer d'éléments méthodologiques pour pouvoir éclairer la tutelle -mais c'est cette dernière qui l'impose aux parcs.

Il n'y a pas de redondance : « Parcs nationaux de France » réalise l'ensemble du travail technique tandis que l'administration conduit le travail administratif et politique qui permet la relation avec les parcs et autorise la diffusion de ces éléments.

**M. Jean Arthuis, président.** - Comment réglez-vous les projets immobiliers ? Vous paraît-il raisonnable de multiplier les sièges à 800 000 euros ou à 4 millions d'euros ? N'est-ce pas un mauvais usage de l'argent public ?

**M. Pascal Berteaud.** - Je laisserai éventuellement M. Michel compléter mon propos mais nous sommes dans une logique où nous devons définir une politique nationale. L'augmentation du personnel pose bien évidemment la question des locaux. Il ne s'agit pas pour autant de construire

un nouveau siège pharaonique. Il existe un suivi national pour faire en sorte que ces besoins immobiliers soient traités au plus juste.

**M. Jean Arthuis, président.** - Le directeur général du ministère veut-il apporter des précisions complémentaires ?

**M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.** - Quelques éléments quantitatifs sur l'évolution des effectifs depuis 2005, pour arriver à la cible de 820 emplois dont a parlé M. le président.

Il y avait bien, en 2005, 500 agents dans les sept anciens parcs nationaux. Ils étaient 600 en 2010 mais ce coefficient de 1,2 correspond à un coefficient 6 selon la nouvelle donne territoriale des parcs nationaux, qui sont passés de 370 000 hectares à 2,1 millions d'hectares. Il fallait, à la suite de la construction législative et réglementaire, réussir à la fois la création des nouveaux cœurs de parcs et préparer les sept nouveaux décrets correspondant aux nouvelles chartes.

Guyane, Réunion et « Parcs nationaux de France », ainsi que les missions d'études des trois parcs représentent 220 emplois, soit l'équivalent d'une centaine d'emplois pour les nouveaux parcs -80 à 90 suivant les uns ou les autres, la Guyane représentant à elle seule plus de 2 millions d'hectares de cœur de parc.

Ces deux nouveaux parcs pèsent très lourd dans l'identité et la protection du territoire départemental sur lequel ils sont installés. Nous avons tout fait pour réussir leur intégration. La Réunion représente près de 40 % du territoire départemental, justifiant ainsi l'obtention du label de l'UNESCO, la Guyane un peu point de 40 %. Les efforts sur les effectifs correspondaient à des enjeux.

En masse salariale, nous avons dû, comme tous les autres opérateurs de l'Etat, faire face à l'évolution du taux de contribution au compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions », dont n'a pas parlé le président qui, en près de cinq ans, a presque doublé. Il y a là des éléments techniques.

S'agissant du pilotage de nos établissements publics, nous faisons en sorte que chaque établissement et chaque directeur soient alimentés par une lettre d'objectifs annuelle qui évite la superposition avec « Parcs nationaux de France ». Nous allons jusqu'à identifier dans chaque lettre de mission l'effort de mutualisation à conduire et la fermeture des activités de « fonctions support » à l'intérieur des établissements pour les rétablir à l'intérieur de « Parcs nationaux de France ».

Trois ans, c'est peu mais c'est le temps qu'il a fallu au Gouvernement pour supprimer les agences comptables...

**M. Jean Arthuis, président.** - Il y avait du personnel administratif dans les parcs. C'est maintenant « Parcs nationaux de France » qui s'occupe de

l'administration. Qu'est devenu ce personnel ? L'avez-vous affecté à d'autres tâches ?

**M. Jean-Marc Michel.** - Quelques agents sont maintenus dans des tâches administratives. Le parc est un établissement public qui a son conseil d'administration et ses systèmes de vote. Il était impossible de ne pas traiter ces sujets, d'autant que la volonté du législateur était de réussir l'intégration territoriale...

**M. Jean Arthuis, président.** - On voit bien la difficulté à faire bouger les institutions et les structures. Nous en sommes tous très conscients mais il va falloir que l'on y remédie...

**M. Jean-Marc Michel.** - Le volume des activités administratives par rapport aux activités de terrain représente 10 %.

**M. Jean Arthuis, président.** - Quel est le sentiment du représentant du budget ?

**M. Laurent Machureau, sous-directeur de la quatrième sous-direction du Budget.** - La direction du budget souscrit à l'intégralité des observations de la Cour.

Pourquoi ce type de rapport nous est-il précieux ? De manière générale, la direction du budget a du mal à concilier les règles transversales fixées en matière de maîtrise des effectifs et de dépenses d'opérateurs, dont certains montent en puissance. Nous avons donc besoin que l'on nous aide à mettre en évidence des marges de productivité et d'efficience afin de concilier les ambitions du Grenelle et l'impératif de maîtrise des finances publiques.

Par ailleurs, la direction du budget ne siégeant pas au sein des parcs, nous avons pu tirer des observations de la Cour quelques enseignements pour l'exercice de la tutelle.

Je souscris à ce qui a été dit par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, s'agissant d'une inflexion de la trajectoire budgétaire. La direction du budget gardera en tête les marges d'efficience mises en évidence par la Cour au moment des conférences de répartition du projet de loi de finances pour 2012.

La Cour a également mis en évidence une faille dans l'exercice de la tutelle financière au moment de l'approbation des délibérations financières. Nous avons donc proposé de soumettre les parcs au droit commun du décret de 1999 relatif à l'approbation des décisions financières, qui prévoit la transmission de celles-ci à la tutelle et au ministère en charge du Budget.

Il sera précieux pour nous d'avoir une vision plus claire de l'évolution du fonds de roulement des parcs et de leurs besoins afin d'optimiser le calendrier de versement des subventions...

**M. Jean Arthuis, président.** - Ces fonds de roulement sont-ils importants ? En a-t-on une image ?

**M. Jean-Marc Michel.** - On en a une image et on sait aussi en décrire le contenu...

**M. Jean Arthuis, président.** - Cette façon d'accumuler de la trésorerie dans des établissements publics n'est pas de bonne gestion. Si en plus vous envoyez les subventions par anticipation...

**M. Jean-Marc Michel.** - Non, non !

**M. Jean Arthuis, président.** - C'est ce que la Cour nous a dit ! Il existe donc des marges de progression. Vous avez pris des dispositions et les choses devraient s'améliorer mais, avant d'accorder des subventions, vous pourriez regarder ce qu'il y a dans le fonds de roulement ! S'il en existe un, il n'est pas nécessaire de verser une subvention !

**M. Pascal Berteaud.** - C'est l'objet des décisions qui ont été prises, qui consistent en une analyse des fonds de roulement et de la trésorerie.

**M. Jean Arthuis, président.** - La parole est au rapporteur spécial, puis aux commissaires.

**Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial.** - Comment le pilotage et la tutelle s'articulent-ils entre les structures du ministère, les représentants des préfetures dans les conseils d'administration et « Parcs nationaux de France » ? Réunissez-vous régulièrement les représentants de l'Etat dans les conseils d'administration des parcs ?

Qui s'assure de même de l'articulation entre les parcs naturels nationaux, régionaux et Natura 2000 ? Il est peut-être temps de tirer le bilan de la stratégie nationale de biodiversité. Avez-vous établi des indicateurs de biodiversité et de développement économique concernant les nouveaux parcs ?

Il est par ailleurs question de la création d'une Agence de la nature. S'agit-il d'une agence de plus ? Quelle sera sa mission ?

Enfin, la mise en place de systèmes comptables relève de procédures techniques. Quand ces systèmes seront-ils opérationnels ? Quel engagement pouvez-vous prendre aujourd'hui à ce sujet ?

**Mme Evelyne Didier.** - Le rapport de la Cour des comptes ayant été accepté par l'ensemble des parties prenantes, on est bien là dans un dialogue et une volonté d'évolution. Il serait donc intéressant de prendre acte que tous les acteurs s'efforcent d'améliorer les choses compte tenu des observations qui leur ont été faites.

En second lieu, on ne peut, de mon point de vue, traiter tous les sujets de la même manière. Ce n'est pas la même chose de donner des indicateurs économiques et des indicateurs écologiques. La notion d'écosystème est très difficile à évaluer et lorsqu'on intervient n'importe comment, on crée certains dégâts. Selon moi, les indicateurs comptables ne peuvent s'examiner hors sol. On a affaire à un paquebot et non à un hors-bord !

De plus, il me semble qu'un kilomètre carré de plaine en métropole n'a pas le même poids qu'un kilomètre carré en Guyane ou à la Réunion.

Par ailleurs, du fait de la diversité et de l'éparpillement des territoires, le personnel des parcs ne se gère pas de la même façon que le personnel d'une entreprise localisée sur un même site. Nous devons tenir compte de ces éléments.

Enfin, le patrimoine que l'on essaye de préserver à travers toutes ces actions est aussi important que n'importe quel autre patrimoine, qu'il soit personnel ou immobilier. On a mis en place des outils ; faisons en sorte qu'ils soient efficaces mais ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain ! J'ai entendu ici des propos qui m'ont paru excessifs...

Quant à ma question, elle rejoint celle de Fabienne Keller : combien de temps vous donnez-vous pour arriver à quelque chose de satisfaisant pour tous ?

**M. Paul Raoult.** - Le sujet est passionnant. En tant que vice-président de la Fédération des parcs nationaux, j'avais en tête les difficultés que l'on a à gérer tout cela. Entre l'analyse comptable, précise, rigoureuse -dont je ne doute pas un seul instant qu'elle soit nécessaire- et la réalité du terrain, il existe un certain fossé ! Vous-mêmes, en tant que citoyens, vivez ces territoires et les connaissez bien puisque vous avez parlé du bouquetin. Je pourrais quant à moi vous parler de l'introduction de la loutre et du castor dans le parc national régional de l'Avesnois !

Réunir les chasseurs, les pêcheurs et autres forces vives du territoire ne se décrète pas. Certains sont favorables à la protection de la nature mais exigent que la société paye les dégâts causés par les animaux que l'on introduit.

Il est certain que nous sommes dans l'obligation d'appliquer des procédures financières et comptables rigoureuses. Si cela n'a pas été fait, on doit y remédier. J'étais hier en réunion avec la région Nord-Pas-de-Calais pour mutualiser les moyens des trois parcs naturels régionaux de l'Avesnois, de Scarpe-Escaut et des Caps et Marais d'Opale. Or, chaque parc a une histoire, du personnel, des statuts et des salaires complètement différents, bien que les fonctionnaires effectuent le même travail.

La mutualisation me fait un peu peur. L'agent d'un parc n'est pas un ouvrier qui travaille sur une chaîne de Toyota ou un fonctionnaire territorial qui travaille sept heures par jour. Les agents des parcs efficaces sont des militants de la nature qui ne comptent pas leurs heures. Ils tiennent des réunions le soir avec les élus, sont souvent en déplacement, et on ne peut les contrôler de la même manière que le fonctionnaire de mairie. Il faut créer une dynamique d'équipe par rapport aux tâches qui sont les leurs.

Avant-hier, j'étais en réunion avec le conseil national de protection de la nature (CNP) au sujet de l'extension du parc de Port-Cros, dont les trois-quarts des communes ne veulent pas. Pourtant il faut le faire. Cela

signifie qu'il faut déployer un travail de conviction extraordinaire. Je viens de renouveler la charte du parc de l'Avesnois. Nous avons passé trois ans à tenter de convaincre 141 communes de rester dans le parc. Comme la loi française leur en offre la possibilité, les onze conseillers municipaux d'une commune de 300 habitants qui compte 10 000 hectares de forêts ont refusé : les 10 000 hectares ne sont donc plus dans le parc ! Heureusement, nous bénéficions d'une convention de gestion avec l'Office national des forêts (ONF) mais ce travail prend du temps et ce n'est pas comparable au temps passé sur une chaîne de montage ! Vous êtes dans votre rôle mais il faut aussi savoir qu'on est là dans des structures spécifiques.

La Fédération des parcs naturels régionaux a bien intégré la nécessité de mettre en œuvre des indicateurs de performance mais la nature n'évolue pas aussi vite que l'on voudrait. Réunir les forces vives d'un territoire -agriculteurs, directions départementales de l'équipement (DDE), SNCF, élus- sur un champ captant pollué par l'atrazine demande des années.

Certes, il faut des indicateurs mais la concertation avec les syndicats intercommunaux ne se décrète pas non plus. En mutualisant les moyens, on risque de se retrouver avec trois directeurs de syndicats intercommunaux dans la même structure ! Que faire ? On ne peut se débarrasser ainsi du personnel reçu en héritage après la fusion des trois intercommunalités ! Il faut prendre garde à ne pas casser l'instrument au nom d'une rentabilité qui n'obéit pas aux mêmes règles que celles en vigueur dans d'autres domaines.

Il est bien entendu nécessaire d'être rigoureux dans la gestion financière et on ne l'est certainement pas assez mais je suppose que vous ne vivez pas uniquement des subventions de l'Etat et que vous allez à la recherche de subventions européennes ! Or, il s'écoule trois ans entre le moment où le dossier est constitué et le moment où on perçoit l'argent !

**M. Jean Arthuis, président.** - L'Europe ne tire ses ressources que de la contribution que chacun des Etats membres y apporte. La répartition se fait peut-être à un échelon plus européen mais, sur le fond, cela ne change rien car il s'agit à chaque fois de capter des subventions.

**M. Paul Raoult.** - Vous dépensez et vous ne recevez l'argent que deux ans après !

**M. Jean Arthuis, président.** - Merci pour ce témoignage inspiré par un vécu et beaucoup de convictions et de passion !

**M. François Trucy.** - Cette réunion illustre bien la confrontation entre la rigueur absolue, la rigueur adaptée et une autre réalité qui est celle que Jean-Pierre Giran nous a exposée.

Dans une commune dont je tairai le nom, qui est menacée par les dispositions nouvelles du parc de Port-Cros, le maire a consacré la quasi-totalité de la séance des vœux municipaux de janvier 2011 à ameuter la population !

Il ne me paraît pas choquant qu'une collectivité qui bénéficie d'une trésorerie et qui en a la possibilité légale puisse placer celle-ci. Nous savons en effet que la tutelle, lorsqu'elle calcule la subvention de l'année N + 1, tient compte des produits financiers dont la collectivité receveuse aura bénéficié l'année précédente. C'est plutôt positif pour l'Etat, car il n'aura pas à sortir les 130 000 euros qui découleront de ces placements financiers...

**M. Jean Arthuis, président.** - Avec un peu de chance, le trésorier aura souscrit des bons du trésor pour financer la dette de l'Etat ! (*Rires*).

Je trouve cette audition fort intéressante car elle met en lumière des problématiques que nous vivons sur le terrain dès lors que nous avons des mandats locaux.

La logique de la LOLF n'est-elle toutefois pas de considérer que les parcs nationaux sont responsables de leur gestion, à charge pour eux de tenir des comptes précis et d'obtenir une certification annuelle de la sincérité des comptes ? Echanger constamment des documents et demander l'autorisation au ministère ne va pas dans le sens de l'histoire. Que chaque parc ait sa feuille de route, qu'on le dote de moyens et qu'il rende des comptes !

Seconde observation : je n'ai pas bien compris l'articulation entre la tutelle, « Parcs Nationaux de France » et les parcs nationaux...

Enfin, c'est la biodiversité qui est ici en cause, l'écosystème, l'environnement. Cela nous concerne tous. La tentation peut être forte pour chaque parc national de s'étendre ; toutefois, créer un parc national qui couvre 40 à 50 % du territoire à la Réunion ne devrait-il pas relever d'une mission du conseil régional ou du conseil général ? Peut-on administrer la Guyane autrement que dans une logique de parc national ? Pourquoi créer un autre établissement ?

Si les parcs nationaux s'étendent, il va falloir qu'ils s'étendent à la France entière ! N'est-ce pas la mission de chaque conseil général ? Il n'y a pas si longtemps, mon département souhaitait devenir un parc régional pour toucher des subventions. Aujourd'hui, c'est fini ! La seule chose qui compte, c'est la préservation de la biodiversité. Il faut donc que nous nous préparions à d'autres modes d'administration. Il ne s'agit pas de privilégier l'outil comptable et budgétaire, mais d'être conscient que c'est contrevenir au développement durable que de générer du déficit public. On privilégie le présent et on hypothèque probablement l'avenir !

**M. Jean-Pierre Giran.** - Je crois que l'on ne peut multiplier à l'envi le nombre de parcs nationaux : ce sont des territoires exceptionnels ; s'il y en avait trop l'exception disparaîtrait. Je suis de ceux qui souhaitent que l'on reste vigilant afin que leur nombre n'augmente pas démesurément. Il faut que ces endroits ne soient pas duplicables et demeurent totalement originaux.

**M. Jean Arthuis, président.** - C'est donc un sanctuaire.

**M. Jean-Pierre Giran.** - Le terme me gêne beaucoup car c'est un sanctuaire qui doit vivre et dont on ne doit pas exclure les visiteurs et les amoureux de la nature.

Le problème des financements m'intéresse également beaucoup. Il est vrai que les parcs régionaux étant d'initiative régionale, il est naturel que les régions privilégient leur financement, mais je trouve quelque peu scandaleux que les régions ne financent pas du tout les parcs nationaux.

Le président Vauzelle est un ami mais sa région disposera bientôt de quatre parcs nationaux. Or, elle fonde son identité, sa promotion et son image sur les parcs nationaux. Il ne m'apparaît pas concevable que la région se décharge de ses responsabilités en la matière sur l'Etat.

Même si je suis extrêmement attaché au fait que ce soit un établissement public de l'Etat -si le label n'est pas national, il n'y a plus de parcs nationaux- il ne me paraît pas incongru qu'il existe un intérêt général et partiellement financier des régions ou des départements vis-à-vis de ces parcs. C'est d'autant plus important que la loi de 2006 a souhaité donner une représentation plus forte aux acteurs locaux. Le parc de Port-Cros est celui des Varois, du conseil général et non simplement une intrusion contre laquelle doit lutter le conseil général ! On a parfois l'impression qu'il ne s'agit plus d'une contribution mais d'une concurrence et d'une confrontation.

J'ai comme vous le sentiment que le temps de l'écologie n'est pas le temps de l'économie ni du politique. Il faut s'y faire. Ceux qui pensent que l'on peut gérer ces problèmes de façon mécanique et immédiate, comme pour une autre marchandise ou un autre secteur, se trompent. Malheureusement, il faut du temps et cela doit être pris en compte dans le calcul économique public. C'est la réalité des choses...

Certes, il est compliqué de se situer entre la tutelle, « Parcs nationaux de France » et les établissements publics mais je crois qu'il faut conserver la dimension d'établissement public de chaque parc national sans quoi il n'aura plus aucune identité sur son territoire. Imaginez que l'établissement public de Guyane ne soit pas un établissement public et soit dirigé depuis Paris : il disparaîtrait dans la seconde car c'est une conquête sur des fiefs locaux !

En revanche, « Parcs nationaux de France » manque parfois d'autorité, sinon de conviction pour essayer de mettre en œuvre ce que la tutelle, dont elle est pour partie un service, lui demande de faire. Je ne me sens pas l'autorité pour répartir des budgets ou donner une injonction ! Je rappelle que le conseil d'administration de « Parcs nationaux de France » est composé des présidents et des directeurs des parcs nationaux. Il est donc difficile d'être directif -même s'il y a des représentants sénateurs, comme Jacques Blanc.

Sachant ce que l'on sait aujourd'hui, il ne serait peut-être pas inopportun de préciser les choses par le biais d'un amendement.

Ainsi, si la loi disait clairement que la responsabilité de « Parcs nationaux de France » est pleine et entière en matière de comptabilité, de paye



et d'informatique, les choses seraient claires et on pourrait être plus directif. Si l'Etat ne le formule pas par écrit, cela devient un vœu pieux ! Dans ce cas, ne demandons pas à « Parcs nationaux de France » d'y parvenir !

Peut-être faudrait-il réfléchir à cette situation pour améliorer certaines choses à la marge. Nous sommes un service, mais aussi et surtout un soutien et un animateur. On ne parlerait peut-être plus beaucoup des parcs nationaux s'il n'y avait pas eu cette sorte d'ambition collective que porte « Parcs nationaux de France ». De la même façon, la Fédération des parcs régionaux porte l'ambition des parcs régionaux qui, isolément, n'auraient pas la même efficacité.

**M. Pascal Berteaud.** - Je suis totalement d'accord à propos de la responsabilité de chaque parc. Il faut qu'elle soit pleine et entière : un établissement public n'aurait aucun sens s'il n'était pas responsabilisé !

Cependant, responsabilité ne signifie pas indépendance. La tutelle doit donner de grandes orientations et, tous les deux ou trois mois, lors des conseils d'administration, assurer son rôle de coordination dans le respect des rôles de chacun, avec l'aide de l'outil que constitue « Parcs nationaux de France ».

On pourrait certainement aller beaucoup plus loin dans l'écriture de la mutualisation mais je ne suis pas sûr que cela relève du domaine législatif : c'est peut-être seulement réglementaire. Il y a sûrement là quelque chose à travailler...

**M. Jean Arthuis, président.** - Tout ce qui n'est pas interdit est possible !

**M. Pascal Berteaud.** - Nous devons progresser ; cependant, je crois que c'est déjà le cas s'agissant de cet aspect des choses.

**M. Jean Arthuis, président.** - Allez jusqu'au bout et demandez aux parcs que les comptes soient certifiés par les chambres régionales des comptes. L'avenir, c'est que l'on vous rende des comptes chaque année !

**M. Pascal Berteaud.** - Ceci m'amène à la question qui a été posée : quand les choses aboutiront-elles ? Cela dépend des sujets. Sur une quarantaine de remarques de la Cour, une petite vingtaine a d'ores et déjà donné lieu à la mise en œuvre de mesures correctrices. Nous prendrons sûrement plus de temps pour d'autres sujets : définition des indicateurs, constantes de temps, etc.

Certains domaines nécessiteront peut-être deux ans, comme les questions de mutualisation. Dès l'instant que l'on doit faire bouger des personnes, les choses deviennent plus compliquées.

Ce qui nous importe, en accord avec l'ensemble des parcs et « Parcs nationaux de France », c'est de prendre en compte les dysfonctionnements mis en lumière par la Cour et de les corriger au plus vite. Le diagnostic de la Cour n'est pas contesté et la moitié des mesures sont déjà en œuvre.

**M. Jean Arthuis, président.** - Ces auditions ne sont pas un lieu de jugement ou d'accusation. La commission des finances du Sénat, avec l'appui très fort de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, estime que les travaux de contrôle et d'évaluation sont au moins aussi importants que les travaux strictement législatifs.

C'est en partant de constatations actuelles que l'on peut avoir cet échange avec les institutions qui ont fait l'objet de contrôles, afin de mettre un terme aux dysfonctionnements constatés.

Il ne s'agit pas d'ennuyer quiconque mais au contraire de mieux assurer les missions d'intérêt général dont nous avons la charge. De ce point de vue, cette audition a été fort intéressante, grâce à la Cour -que je remercie une fois encore- et à chacun d'entre vous.

C'est une démarche positive et constructive. Les parcs nationaux vont devoir sans doute se préparer à fonctionner avec des moyens constants -voire revus à la baisse pour certains. Pour faire face à ces défis, il n'y a donc pas d'alternative au chemin de sagesse que vous avez esquissé !

Merci.

*La commission autorise, à l'unanimité, la publication du compte-rendu de la présente audition et des travaux de la Cour des comptes sous la forme d'un rapport d'information.*

## **ANNEXES**

### **ANNEXE 1**

**RÉFÉRÉ N° 56729 DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LA GESTION DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC  
« PARCS NATIONAUX DE FRANCE »**



*Le Premier président*

56729

Paris, le

à

**Monsieur Jean-Louis BORLOO**  
**ministre d'Etat,**  
**ministre de l'écologie, de l'énergie,**  
**du développement durable et de la mer**

**Monsieur Eric WOERTH**  
**ministre du budget, des comptes publics,**  
**de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**

Objet : Gestion de l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF).

La Cour vient de procéder, sur le fondement de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières, au contrôle de Parcs Nationaux de France. Au terme de ses investigations et après avoir pris connaissance des réponses de l'administration à ses observations provisoires, elle a décidé, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

PNF, établissement public administratif, a été créé par l'article 11 de la loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux. Cet établissement – ainsi que deux nouveaux parcs nationaux – est ainsi venu s'ajouter aux sept parcs déjà existants.

A la suite du précédent contrôle de la Cour sur les parcs nationaux, portant sur la période 1996-2001, un référé avait déjà été adressé, à la veille du débat à l'Assemblée nationale portant sur ce projet de loi, le 22 novembre 2005, au ministre de l'écologie et du développement durable (MEDD). Prenant acte de nombreux dysfonctionnements en matière de gestion administrative, budgétaire, comptable et financière, la Cour invitait le ministre à mutualiser les moyens de fonctionnement des parcs et à professionnaliser les personnels. Elle indiquait notamment :

*« La Cour attire votre attention sur la nécessité de rationaliser l'ensemble du dispositif et sur le surcoût inévitable qui s'attache à la multiplication des structures de gestion ».* Ce souci d'efficacité opérationnelle et budgétaire avait conduit la Cour à envisager la solution d'un établissement public national unique, sous tutelle du MEDD, dont la gestion déconcentrée pour chaque parc aurait permis d'associer étroitement les intérêts locaux.

*« A défaut, la Cour ne peut qu'inviter le MEDD à explorer plus systématiquement les solutions institutionnelles mises en œuvre dans d'autres domaines de l'action publique afin de concevoir une forme d'organisation de nature fédérale, qui ménagerait la nécessaire autonomie de gestion locale tout en assurant la cohésion d'ensemble, non moins nécessaire, de la mise en œuvre d'une politique nationale ».*

La ministre de l'écologie et du développement durable avait répondu le 20 avril 2006 :

*« La Cour considère que la taille réduite des établissements publics des parcs nationaux est la cause d'une inefficacité du dispositif, qui n'est pas compensée comme elle le devrait par une mutualisation des moyens entre les parcs.*

*Je partage pleinement l'analyse de la Cour, même si le gouvernement n'a pas souhaité aller jusqu'à regrouper en un seul établissement public à gestion déconcentrée l'ensemble des moyens dédiés à la gestion des parcs nationaux. L'option adoptée par le Parlement est la création d'une structure fédérative pérenne, sous la forme d'un établissement public « parcs nationaux de France », dont il est attendu à la fois un travail d'animation et d'expertise au profit de l'action des établissements publics des parcs nationaux, une politique de communication nationale et une mutualisation de la gestion administrative. Si dans le détail ce dernier point reste à préciser, les aspects comptables et la gestion des personnels font d'ores et déjà partie des champs que je demande aux établissements de mutualiser ».*

Trois ans après sa création, on aurait pu attendre de ce nouvel établissement public, dont les dépenses cumulées de 2007 à 2009 s'élèvent à plus de 10 M€ et qui emploie 31 personnes, qu'il atteigne sa « vitesse de croisière » et les objectifs qui lui étaient assignés.

Tel n'est pas le constat que dresse la Cour.

Si PNF a rempli correctement ses missions de représentation des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales et de définition d'une politique de communication cohérente, en revanche ni la mise en place de services communs aux parcs nationaux, censés améliorer leur gestion et dégager des économies d'échelle, ni son rôle de conseil au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition des ressources qui leur sont affectées, ne peuvent être considérés comme atteints.

La mise en place de services communs aux parcs nationaux n'a pas, à ce jour, apporté la preuve d'une amélioration de leur gestion. La création des services « paye-ressources humaines » et « comptable » est récente. Le premier a donné lieu, dans certains parcs, à des doubles saisies de données pendant plusieurs mois et à la persistance d'anomalies. Le second service commun continue de se caractériser par des imputations comptables erronées.

Quant aux économies d'échelle espérées, elles demeurent à ce jour très largement virtuelles puisqu'elles ne devraient représenter qu'à peine 3 ETPT nets pour l'ensemble des parcs au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Pourtant le « suivi des économies d'échelle réalisées par les établissements des parcs nationaux et PNF » constitue bien une des priorités du contrat d'objectifs de PNF. Or l'indicateur associé au suivi de cet objectif se borne à un tableau de bord qui devrait comporter « des informations sur la qualité du service rendu ». Dans le cadre de la contradiction, l'établissement et sa tutelle ont renvoyé la Cour à la dernière année du contrat d'objectifs (fin 2011) pour obtenir des résultats sur ce point.

Ce bilan mitigé est aggravé par le manque de rigueur qui caractérise la propre gestion de PNF.

L'établissement, au cours de ses trois premières années d'existence, a en effet négligé de mettre en place des procédures internes rigoureuses, dont l'absence est d'autant plus regrettable que le regroupement des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers n'a pas produit les effets positifs qui en étaient attendus. De multiples irrégularités touchant aussi bien la commande publique, la gestion du personnel que les aspects comptables et budgétaires ont ainsi été relevées.

Dans ce contexte, PNF n'apporte pas la garantie qu'il est en mesure de gérer avec un haut niveau de qualité des actes plus nombreux et relevant de plus de secteurs qu'il ne le fait aujourd'hui.

L'ambition de la loi de 2006 consistait à donner un « nouvel élan » à la politique des parcs nationaux. Cette ambition, confortée par le « Grenelle de l'Environnement », leur a permis de bénéficier entre 2006 et 2010 de près de 45 M€ et 230 ETPT supplémentaires (dont environ 150 ETPT et 15 M€ à PNF et aux deux parcs nationaux nouveaux de Guyane et de La Réunion). Au regard de la situation actuelle des finances publiques, la Cour estime qu'un tel effort budgétaire aurait dû se traduire, grâce à la création de PNF, par une amélioration notable de la gestion de l'ensemble des parcs et par la réalisation d'économies d'échelle. Ce n'est pas le constat qu'elle dresse.

Elle appelle de ce fait la tutelle à exercer une vigilance accrue sur Parcs nationaux de France en veillant en particulier aux points suivants :

- Séparer les fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers ;
- Suivre de façon plus rigoureuse, et sans attendre le terme du contrat d'objectifs 2009-2011, la gestion de PNF et des parcs nationaux ;
- Accélérer le transfert à PNF des services communs, en s'assurant que ce transfert s'accompagne de réelles économies d'échelle dans les parcs nationaux ;
- Envisager le rapprochement de PNF avec d'autres établissements ayant pour objet la préservation de l'environnement (Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Agence des aires marines protégées) afin de favoriser des synergies et de dégager ainsi des économies.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, sans attendre l'expiration du délai de deux mois prévu à l'article L.135-5 du code des juridictions financières, les suites (ou au moins les premières suites) que vous entendez donner aux observations et recommandations de la Cour, afin que je puisse transmettre le présent référé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat accompagné de votre réponse.

Alain PICHON  
Doyen des présidents de chambre  
Premier président par intérim

**ANNEXE 2**

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
AU RÉFÉRÉ N° 56729 DE LA COUR DES COMPTES**



KCC A1002678 CDC  
22/03/2010

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER  
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Paris, le **19 MARS 2010**

**Le ministre d'État**

à

Monsieur le Premier Président de la Cour des  
comptes

Référence : D 10005105

Objet : Contrôle de la gestion de l'établissement public "Parcs nationaux de France" (PNF)

Par courrier du 11 janvier 2010, vous m'avez fait parvenir un référé établi à la suite du contrôle des comptes et de la gestion de PNF pour les exercices 2007-2008 (actualisation à 2009). En réponse aux analyses de la Cour, je souhaite vous faire part d'un certain nombre de remarques et vous faire connaître les premières suites qui seront données à ses observations et recommandations.

Concernant, tout d'abord, l'appréciation portée par la Cour sur l'atteinte des objectifs assignés par le législateur à PNF, la Cour estime qu'à ce jour, « si PNF a rempli correctement ses missions de représentation des parcs nationaux dans les enceintes nationales et internationales et de définition d'une politique de communication cohérente, en revanche ni la mise en place de services communs aux parcs nationaux, censés améliorer leur gestion et dégager des économies d'échelle, ni son rôle de conseil au ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition des ressources qui leur sont affectées, ne peuvent être considérés comme atteints ».

Je ne partage pas totalement ce constat et considère qu'en moins de trois ans les résultats obtenus par PNF sont encourageants. Créer une structure « inter-parcs », fondée sur un principe de libre adhésion des établissements publics de parcs nationaux, suppose une construction progressive et une appropriation graduelle par les établissements publics de parcs nationaux, tant des agents que des directeurs et présidents. Dans ce contexte, il me semble opportun de souligner que l'appréciation de l'atteinte des objectifs fixés à PNF nécessite du temps mais aussi la mise en place d'outils d'évaluation partagés par l'ensemble des parcs.

Dès 2006, la tutelle a mis l'accent non seulement sur la nécessité pour PNF de travailler sur l'animation et l'expertise au profit de l'action des établissements publics de parcs nationaux ainsi que sur une politique de communication nationale et internationale, tout en encourageant la mise en place de services communs.



Répondant aux finalités des démarches d'optimisation des fonctions supports, comme les centres de services partagés (CSP) initiés par la direction générale de la modernisation de l'État, les services communs transférés à PNF reposent sur un mode d'organisation innovant destiné à servir l'ensemble des acteurs du réseau des parcs nationaux.

Orientés vers l'amélioration de la qualité du service, ils se concentrent sur la standardisation et l'efficacité des processus et intéressent, comme dans la plupart des CSP, trois domaines particuliers : la paye, les fonctions comptables et l'informatique.

La gestion de la paye a été le premier service commun à être mis en place. Il a nécessité la constitution d'une base de données « RH » commune, en voie de finalisation, qui permettra prochainement à PNF et à la tutelle de disposer d'un suivi fin en termes d'effectifs, de statuts, de carrières et de métiers exercés par plus de 800 équivalents temps plein (ETP). Après deux années d'exercice, les doubles payes sont toutes supprimées depuis le premier trimestre 2009 et les pointages provisoires effectués par certains établissements publics de parcs nationaux dans le cadre d'une politique d'assurance qualité clairement assumée disparaîtront totalement au début de l'année 2010.

Le rassemblement des agences comptables des établissements publics des parcs nationaux a été engagé pour harmoniser leurs pratiques comptables et notamment permettre une agrégation des comptes financiers pour une analyse globale de l'activité de la politique « parcs nationaux ». A ce jour, huit établissements sur dix ont une agence comptable commune : PNF, le parc amazonien de Guyane et le parc national de la Réunion (dès leur création en 2007), les parcs nationaux du Mercantour, de Port-Cros, de Guadeloupe, en 2008, ainsi que, depuis le 1er janvier 2010, les parcs nationaux des Cévennes et des Pyrénées. Les parcs nationaux des Écrins et de la Vanoise rejoindront l'agence comptable commune au 1er janvier 2011, ainsi que le parc national des Calanques qui sera créé fin 2010 et, à terme, les futurs parcs nationaux « Entre Champagne et Bourgogne » et « Zone humide ».

La mise en place d'un réseau informatique sécurisé (comprenant d'une part, la connexion entre sites et, d'autre part, la structuration d'un dispositif d'hébergement mutualisé et les outils correspondants) répond à la nécessité de diffuser l'information en réseau avec la même qualité et de façon sécurisée dans l'ensemble des parcs nationaux (sièges, délégations, secteurs). Les garanties offertes par ce chantier en termes de sécurité et de mutualisation des plateformes d'hébergement ont été confortées par l'adoption de ce service commun à l'unanimité lors du Conseil d'administration de PNF du 25 novembre 2009.

Ces trois services communs respectent le calendrier fixé par le contrat d'objectifs 2009-2011 entre l'État et PNF, ce qui constitue, à mon sens, un bilan globalement positif.

Néanmoins, je crois devoir nuancer le constat de la Cour sur l'analyse qui doit être impérativement conduite sur les économies d'échelle, en prenant en compte à la fois les gains en ETP et l'amélioration de la qualité du service réalisé. Si je ne dispose pas aujourd'hui de données fiables et partagées par les établissements publics de parcs nationaux et PNF (les 3 ETP mentionnés par la Cour devant encore à ce stade être confirmés), il est clair que les services communs ont généré de réelles économies.

Par exemple, il n'a pas été nécessaire d'affecter des agents aux opérations de paye dans les nouveaux établissements publics de parcs nationaux. Il en est, de même, de la suppression des agents comptables en poste dans les parcs, du redéploiement des postes d'exécution comptable au sein des établissements, de leur non création dans les deux nouveaux parcs et du temps dégagé par les opérations désormais prises en charge par PNF. Aussi, est-il difficilement envisageable de considérer les économies d'échelle liées à la création de PNF comme « virtuelles » même si elles sont aujourd'hui difficilement quantifiables.

Je tiens, par ailleurs, à préciser que la tutelle a dû annoncer que les premiers services communs se mettraient en place sans réduction du budget et des ETP de chaque établissement public de parc national. Cette décision a permis de créer un climat social favorable au démarrage des négociations, et d'apaiser ainsi les craintes des personnels concernés dans chaque établissement. Puis, pour la première fois en 2009, la mutualisation du service « réseau informatique sécurisé » s'est faite par réaffectation, en toute transparence, d'une partie du budget entre les établissements publics de parcs nationaux et PNF, dans le cadre de l'élaboration de leurs projets de budget pour 2010.

S'il est vrai que des progrès restent à accomplir dans la mise en œuvre des services communs et leur évaluation, je constate que PNF, malgré sa jeunesse et avec un budget annuel représentant 7 % du budget dédié en 2009 aux parcs nationaux, a déjà lancé un grand nombre de chantiers en faveur de cette politique :

- un rayonnement accru des parcs nationaux par une implication forte de PNF dans la promotion à l'international du modèle de parc « à la française » et à l'échelle nationale auprès du grand public. Une stratégie de communication a d'ailleurs été approuvée lors du Conseil d'administration du 25 novembre 2009,
- un soutien important aux parcs nationaux dans l'élaboration des chartes, chantier prioritaire qui est une condition de réussite de la réforme de 2006,
- l'animation d'une dizaine de groupes de travail thématiques (informatique et géomatique, questions scientifiques, police de l'environnement, hygiène et sécurité, communication, chartes, secrétaires généraux, relations internationales, etc) afin de contribuer à un meilleur fonctionnement en réseau des parcs nationaux dans un souci d'échanges et de capitalisation,
- le suivi du Conseil scientifique des parcs nationaux qui vise à faciliter la participation des parcs nationaux dans le montage de certains programmes d'études, en recherchant une cohérence nationale et internationale le cas échéant, dans les réponses données par chacun des parcs aux problèmes qui se posent à grande échelle (retour des grands prédateurs, réintroduction d'espèces mobiles, gestion du pastoralisme, trames vertes et bleues, ...) et en proposant des orientations par la recherche,
- d'autres actions, comme la représentation des établissements publics de PNF au sein de l'Atelier technique des espaces naturels, la mise en place d'un groupement de commande pour la location de véhicules et l'appui au groupement de commande « habillement », etc.

Quant au rôle de conseil que peut jouer PNF auprès du ministre chargé de la protection de la nature sur le montant et la répartition des ressources qui sont affectées aux établissements publics de parcs nationaux, la dynamique collective engagée au sein du Conseil d'administration de PNF, ainsi que l'achèvement de la constitution de l'agence comptable commune qui facilitera la préparation d'un tableau de bord consolidé, doivent conduire à l'asseoir davantage.

Au regard de ces éléments, j'estime que PNF est en mesure d'apporter les garanties nécessaires quant au respect des objectifs qui lui ont été fixés par l'État. Mes services accompagneront son action pour aller dans le sens d'une plus grande mutualisation des moyens, tout en garantissant aux établissements publics de parcs nationaux une gouvernance locale de tous les choix stratégiques pour leur territoire, et une bonne prise en compte de leurs spécificités.

Cette démarche s'inscrit dans l'esprit de la loi du 14 avril 2006 sur les parcs nationaux, votée à l'unanimité par le Parlement, qui a conduit, comme le souligne la Cour et conformément à l'étude d'impact de la loi, à un renforcement important des moyens humains et financiers non seulement pour la création de PNF mais surtout pour créer deux nouveaux parcs nationaux en outre-mer et mettre en œuvre l'extension des compétences des parcs nationaux, tant en terme de territoire que de champ d'intervention. Cet effort budgétaire illustre, 40 ans après la première loi sur les parcs nationaux, la reconnaissance de ces espaces d'exception et réaffirme le soutien de l'État aux « projets de territoires » exemplaires que constituent les parcs nationaux.

Concernant les premières suites apportées aux recommandations formulées par la Cour, j'y accorderai une vigilance particulière sachant que des améliorations ont d'ores et déjà été engagées.

Ainsi, la séparation des fonctions d'agent comptable et de chef des services financiers est effective depuis le 1er janvier 2010. De manière complémentaire et comme le propose la Cour des comptes dans son rapport définitif, j'ai demandé au directeur de PNF, dans le cadre des priorités définies dans sa lettre de mission pour 2010, la réalisation d'un état des lieux et d'un plan d'actions et de charge précis afin de dimensionner les efforts à déployer pour une mise en œuvre optimale de l'agence comptable commune.

Je souhaite, en outre, poursuivre et conforter le suivi financier et budgétaire de PNF et des établissements publics de parcs nationaux, par le biais d'outils formalisés et harmonisés entre les différents établissements. Il convient de préciser qu'un suivi trimestriel a été mis en place depuis 2009 avec l'aide de PNF dans le but d'assurer un suivi plus fin de la santé financière des établissements. Cette démarche sera consolidée grâce au déploiement du progiciel comptable dans tous les établissements publics de parcs nationaux fin 2010, dans le cadre de la mise en œuvre du « schéma de gestion comptable et financier ».

La Cour recommande, par ailleurs, que des réflexions soient menées sur les moyens d'améliorer la qualité de la gestion administrative et financière de PNF. Si les erreurs relevées tant dans l'imputation comptable que dans les procédures de commande publique peuvent - sans vouloir les justifier - être liées à la genèse de cet établissement et sont en voie de résorption, il importe de mettre en place des processus rigoureux de contrôle et de vérification.

Cet objectif a été explicité dans la lettre de mission au directeur de PNF pour 2010 : la sécurisation et l'amélioration de la qualité des procédures de gestion administrative et financière de PNF constituent une priorité qui se traduira notamment par la mise en place, en 2010, d'un contrôle interne comptable, en lien avec la mission interne comptable du secrétariat général du ministère. Un point détaillé des démarches entreprises et des premiers résultats obtenus dans le domaine de la gestion de l'établissement sera fait à la fin 2010. Un rapport d'étape sera toutefois fourni par PNF en juin 2010.

Une lettre-circulaire, en cours de finalisation, sera également prochainement adressée aux directeurs et présidents des établissements publics de parcs nationaux et de PNF afin notamment de rappeler les règles de transparence et de travail en commun, à l'amont et à l'aval des organes délibérants, entre les établissements publics et la tutelle. Cette démarche est susceptible de contribuer à améliorer la gestion administrative et financière de chacun des établissements.

Le transfert à PNF des services communs prévus par le contrat d'objectifs, transfert qui est désormais en phase de finalisation, continue d'être soutenu. Je veillerai, en particulier, à ce que l'évaluation des économies d'échelle réalisées au titre des services communs soit initiée dès 2010 sans attendre la fin du contrat d'objectifs 2009-2011. L'élaboration concomitante de la prochaine génération (2012-2014) des contrats d'objectifs de PNF et des établissements publics de parcs nationaux sera aussi l'occasion de dresser le bilan du transfert à PNF des trois premiers services communs et d'envisager l'ouverture de nouveaux chantiers de mutualisation.

Par ailleurs, la proposition de la Cour d'envisager le rapprochement de PNF avec d'autres établissements publics comme l'Agence des aires marines protégées et le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres s'inscrit dans le cadre des réflexions menées par le ministère sur la construction d'une « Agence de la nature ». La secrétaire d'État en charge de l'Écologie souhaite, en effet, mettre à l'étude les conditions d'une meilleure coordination entre les différentes structures chargées de la gestion des espaces naturels et initie donc une mission à ce sujet. Aucune hypothèse n'est privilégiée à ce stade, dans la mesure où ces organismes ont des compétences administratives, des histoires et des modes d'intervention et de gouvernance très différents, recourant à des métiers spécifiques, des modes de travail distincts, et des personnels aux statuts variés. Mais les pistes de mutualisation constitueront un des axes prioritaires d'analyse.



Jean-Louis BORLOO

Rép. à Référé n° 56729
du 11/01/2010
7 <sup>ème</sup> Chambre
SCE 09/12/2009
Rapport 2009/689/1
- M <sup>me</sup> Céline Arcolet (R)
- M <sup>me</sup> Bénédicte Roguet (R)
- M. Jean-Luc Lebuy (R)
ARPN



**ANNEXE 3**

**RÉFÉRÉ N° 59577 DE LA COUR DES COMPTES  
SUR LA GESTION ET LE PILOTAGE DES PARCS NATIONAUX**



*Le Premier président*  
*59577*

Paris, le

à

**Madame Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET**  
**Ministre de l'écologie, du développement durable,**  
**des transports et du logement**

**Monsieur François BAROIN**  
**Ministre du budget, des comptes publics,**  
**de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**

Objet : gestion et pilotage des parcs nationaux.

La Cour a procédé, en 2009-2010, sur le fondement de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières, au contrôle de Parcs Nationaux de France (PNF) et des neuf parcs nationaux. Au terme de ses investigations et après avoir pris connaissance des réponses de l'administration à ses observations provisoires, elle a décidé, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

**Les parcs nationaux ont bénéficié, au cours des dernières années, d'une augmentation très sensible de leurs moyens.**

Une telle situation, inédite dans un contexte marqué par le souci de réduire les charges de fonctionnement et les effectifs de l'Etat, illustre une volonté politique visant à mieux protéger la biodiversité et à mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

La subvention pour charges de service public des parcs nationaux est ainsi passée, en autorisations d'engagements (AE), de 49 M€ à 75 M€ entre 2007 et 2010, soit + 53 % en quatre ans. Certes, cet accroissement de moyens ne s'est pas fait à périmètre constant puisque, au cours de cette période, outre la création de PNF en 2006, deux nouveaux parcs ont vu le jour, le parc amazonien de Guyane et le parc de la Réunion. Néanmoins, pour les sept parcs déjà

existants en 2005, cette augmentation demeure très sensible : entre 2003 et 2010, les subventions (compte 74) qui leur ont été attribuées se sont accrues, en moyenne, de 36 % (hausse comprise entre 18 % et 65 %).

Parallèlement a été constaté un accroissement significatif des effectifs puisque les équivalents temps plein (ETP) sous plafond des parcs ont augmenté de 18 % (722 à 851) entre 2008 et 2010. Là encore, en neutralisant l'effet de la création de PNF et des deux parcs de Guyane et de La Réunion, les sept parcs existants ont vu leurs effectifs croître de 3 % à 21 % entre 2006 et 2009.

Certes, cette augmentation n'a pas concerné les seuls parcs nationaux puisqu'elle a bénéficié également à beaucoup d'opérateurs chargés de la gestion des espaces protégés : la subvention pour charges de service public (en AE) a augmenté, entre 2007 et 2010, par exemple, de 42 % pour Réserves naturelles de France et de 57 % pour le GIP ATEN (Groupement d'intérêt public Atelier technique des espaces naturels).

S'il n'est pas critiquable en soi puisqu'il reflète une ambition politique légitime tendant à améliorer la conservation du patrimoine naturel et la préservation de la biodiversité, un tel renforcement des moyens des parcs nationaux aurait dû s'accompagner de progrès significatifs tant dans la protection de l'environnement que dans la rigueur de la gestion.

**Tel n'est pas le constat établi par la Cour au terme de ses contrôles : la mission des parcs n'a pas été profondément étendue et leur gestion n'est pas exempte de critiques.**

La loi du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux a certes accru leurs compétences hors de leur zone périphérique, devenue « aire d'adhésion ». Les parcs ont ainsi été incités à s'ouvrir davantage aux collectivités situées dans cette zone et, de ce fait, à prendre plus largement en compte les politiques sectorielles qui y sont menées, dans le cadre du document contractuel que constituera la charte d'adhésion. Mais le « cœur » du parc, qui constitue le zonage bénéficiant du plus haut niveau de protection, n'a été étendu que pour deux des sept parcs : ceux des Cévennes et de la Guadeloupe, les autres conservant un zonage établi dès leur création, soit, pour les plus anciens, il y a plus de quarante ans. Ce constat peut notamment être dressé dans le cas emblématique du parc de Port-Cros qui connaît de grandes difficultés pour intégrer, dans sa zone « cœur » peu étendue (2 000 ha dont 1 300 maritimes) et dépourvue de zone périphérique, l'île de Porquerolles, dont l'Etat gère pourtant près de 80 % du territoire depuis 20 ans.

Les moyens supplémentaires ainsi accordés aux parcs nationaux ne sont pas non plus venus conforter une politique plus ambitieuse de conservation du patrimoine ou de préservation de la biodiversité. Les contrats d'objectifs des parcs - qui ne datent que de 2007 - se caractérisent par le très faible nombre d'indicateurs de résultat et par l'absence d'objectifs en matière de protection des espaces.

L'accroissement de leurs effectifs aurait dû conduire les parcs à une amélioration notable de leur gestion, ce qui n'a pas été le cas non plus. Ainsi, malgré les observations de la Cour effectuées lors de son précédent contrôle, les parcs nationaux continuent d'avoir, de manière générale, une connaissance très approximative de leurs actifs, qu'il s'agisse des terrains ou des locaux, en propriété ou en location. De trop nombreuses insuffisances demeurent dans la passation et l'exécution des marchés publics (procédures imparfaitement connues et respectées, délégations de compétence ignorées, succession de reports des délais entraînant des avenants de régularisation pris a posteriori, organisation défectueuse des archives). Les subventions ne sont pas toujours gérées aussi rigoureusement que cela serait souhaitable.

La Cour rappelle enfin que le financement des parcs demeure constitué, à plus de 80 %, par la subvention pour charges de service public versée par l'Etat, alors même qu'il a perdu sa prééminence dans leurs instances de décision. La loi du 14 avril 2006 a en effet modifié, en faveur des collectivités, les règles de composition des conseils d'administration des parcs nationaux<sup>3</sup>, en faisant évoluer l'organisation historique vers un schéma de cogestion entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**Le pilotage des parcs par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) reste encore bien insuffisant.**

Les contrôles de la Cour ont révélé un suivi lacunaire de l'exécution budgétaire. Avant 2007, les budgets primitifs et les décisions modificatives n'étaient pas systématiquement transmis et/ou examinés par la tutelle dans les délais permettant de les rendre exécutoires. Des dépenses étaient ainsi engagées par l'ordonnateur et payées par le comptable de manière irrégulière, sans que cette façon de procéder suscite la moindre remarque du MEDDTL. Depuis 2005, le ministère continue de demander la transmission des documents budgétaires (sans toutefois en assurer réellement la vérification), alors même que celle-ci est devenue obsolète à la suite du décret n° 2006-944 du 28 juillet 2006. Il ignore ainsi les modifications réglementaires les plus récentes. Les délibérations étant, selon les nouvelles dispositions, exécutoires de plein droit, sauf opposition dans un délai de quinze jours, la Cour invite fortement la tutelle à une vigilance accrue sur ces documents budgétaires.

Conséquence de ce défaut de suivi rigoureux par la tutelle, les subventions du ministère ont été, dans bon nombre de cas, attribuées aux parcs trop tôt par rapport à leurs besoins réels.

Ainsi, pour le parc de Port-Cros, la trésorerie au 31 décembre de chaque année (période 2002-2008) n'a jamais représenté l'équivalent de moins de quatre mois de fonctionnement. Les excédents en 2007 et 2008 ont même contribué à faire remonter celle-ci à l'équivalent de neuf mois de fonctionnement. Cette trésorerie abondante a d'ailleurs permis au parc de dégager des produits financiers (136 K€ en 2008).

Le parc des Cévennes a, pour les mêmes raisons, pu effectuer des placements financiers substantiels en 2007 et 2008<sup>4</sup>. Il avait en effet reçu 75 à 80 % de sa subvention d'exploitation dès le début d'année, en 2007 et 2008<sup>5</sup>, alors même qu'il disposait d'un fonds de roulement déjà important<sup>6</sup>.

Bien qu'en diminution au cours de la période contrôlée, le fonds de roulement des parcs reste, dans la majorité des cas, supérieur à quatre mois de fonctionnement. Ce n'est que fin 2009 que la tutelle a fini par prendre en compte le niveau du fonds de roulement des parcs pour le versement du solde de leur subvention.

Enfin, les règles applicables en matière de gestion du personnel sont trop rarement expertisées et harmonisées par la tutelle. Cette carence est illustrée par la disparité observée dans

---

<sup>3</sup> Les collectivités représentent entre un tiers et la moitié des membres du conseil d'administration des parcs.

<sup>4</sup> Le solde du compte de valeurs mobilières de placement à l'actif était de 679 K€ fin 2007 et de 1 500 K€ fin 2008.

<sup>5</sup> Sur ces deux exercices, la subvention a été versée en quasi-totalité dès le début de l'année. Ainsi, lors de l'examen du compte financier 2007, le conseil d'administration fait état de 14 K€ de résultat financier du seul fait du placement de la subvention de fonctionnement, dont 80 % ont été obtenus en début d'exercice. Une décision du directeur du parc du 24 juin 2008 autorise l'agent comptable à placer 2 M€ à taux fixe par l'achat de bons du Trésor, en s'appuyant sur le fait qu'il a reçu 75 % de la subvention en début d'année.

<sup>6</sup> Le montant du fonds de roulement correspondait respectivement à 120 jours et 143 jours de fonctionnement fin 2006 et fin 2007.



les règles appliquées pour l'octroi des indemnités de logement des agents techniques (ATE) et techniciens de l'environnement (TE) des parcs.

Jusqu'en 2001, le statut des agents techniques et techniciens de l'environnement, concernant leur indemnité de logement, était défini par le décret n° 87-350 du 27 mai 1987, qui disposait que « *les techniciens et agents techniques des parcs nationaux qui sont astreints à loger dans la résidence administrative de leur affectation par nécessité absolue de service et qui ne font pas l'objet d'une procédure d'attribution de logement, bénéficient, dans la limite des crédits inscrits chaque année à cet effet au budget des parcs nationaux, d'une indemnité de logement* ». Ainsi, l'indemnité de logement se trouvait réservée aux seuls agents qui auraient dû être logés au sens de l'article 94 du code du domaine de l'Etat<sup>7</sup>. Le décret n° 2001-587 du 5 juillet 2001 modifiant le code rural<sup>8</sup> a effectivement confirmé que : « *les techniciens et les agents techniques de l'environnement [pouvaient] être astreints à loger par nécessité absolue de service dans la résidence administrative de leur affectation* ». Il résultait alors de ce texte et du décret de 1987 que seuls les agents soumis à logement par nécessité absolue de service et non logés par l'administration étaient susceptibles de bénéficier d'une indemnité de logement.

Or, l'article 4 du décret n° 2001-1273 du 21 décembre 2001, qui a abrogé le décret de 1987 susmentionné, a modifié ce lien de causalité en disposant, sans autre condition, que « *les agents techniques et les techniciens de l'environnement perçoivent une indemnité de logement s'ils ne bénéficient pas d'une attribution de logement par nécessité absolue de service* », ce qui conduit à considérer le droit à l'indemnité de logement comme un avantage statutaire.

Aujourd'hui, certains parcs versent des indemnités de logement à tous les ATE et TE quelle que soit leur affectation, d'autres en limitent le versement aux seuls agents affectés en secteur, sans que la tutelle se soit vraiment préoccupée de clarifier ce point.

La disposition réglementaire actuelle, qui prévaut depuis bientôt dix ans, a pourtant fait de cette prime un avantage statutaire en l'absence de logement. Cette mesure particulièrement généreuse est d'autant plus étonnante dans la situation actuelle des finances publiques. Son application à l'ensemble des agents concernés aurait des conséquences financières majeures pour le MEDDTL, que ce dernier semble n'avoir jamais chiffrées. La Cour considère comme nécessaire une modification de ce texte qui crée une situation exorbitante du droit commun.

Pour pallier la faiblesse de son pilotage, le MEDDTL a fait le choix d'appuyer en 2006 la création d'une structure intermédiaire, en l'occurrence un établissement public censé devenir une « tête de réseau » : Parcs nationaux de France (PNF).

L'ambition consistait à créer une structure fédérative pérenne dont il était attendu à la fois un travail d'animation et d'expertise au profit des parcs nationaux, une politique de communication nationale et une mutualisation de la gestion administrative devant permettre des économies d'échelle.

Trois ans après sa création, la Cour estime que PNF, dont les dépenses cumulées de 2007 à 2009 s'élèvent à plus de 10 M€ et qui emploie plus de 30 personnes, n'a pas rempli tous les objectifs qui lui étaient assignés, notamment son rôle de conseil au ministère chargé de l'environnement sur le montant et la répartition des ressources affectées aux parcs nationaux<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> « Il y a une nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions ».

<sup>8</sup> Désormais Art. R. 331-37 du code de l'environnement : « Les techniciens et les agents techniques de l'environnement de la spécialité "espaces protégés" peuvent être appelés à exécuter un service pendant la nuit ainsi que les dimanches et les jours fériés. Ils peuvent être astreints à loger par nécessité absolue de service dans la résidence administrative de leur affectation ».

<sup>9</sup> Observations déjà formulées dans le référé n° 56729 du 11 janvier 2010.

Par ailleurs, PNF devrait commencer seulement cette année à réaliser un suivi des économies d'échelle liées à sa création, celles-ci étant d'ailleurs très marginales (à peine 3 ETPT nets espérés au 1<sup>er</sup> janvier 2011).

Au total, PNF n'a pas administré, à ce jour, la preuve de la pertinence d'une telle structure de mutualisation et de coordination dès l'instant que les établissements dont elle est censée constituer la « tête de réseau » demeurent largement autonomes. Ce constat a d'autant plus d'importance qu'existe un projet de création d'un autre établissement public qui s'inspirerait des mêmes principes.

Au regard de la situation actuelle des finances publiques, la Cour estime que l'effort budgétaire très substantiel consenti en faveur des parcs aurait dû se traduire par un pilotage resserré de la part de la tutelle, une exemplarité de PNF et une mise sous tension des parcs nationaux. Ce n'est pas le constat qu'elle dresse.

Elle appelle de ce fait la tutelle à veiller particulièrement aux points suivants :

- assortir les augmentations de moyens dévolus aux parcs nationaux d'objectifs précis et quantifiés en termes de conservation du patrimoine et de qualité de la gestion ;
- améliorer le pilotage des parcs nationaux par un suivi effectif de leurs documents budgétaires et de l'exécution de leurs dépenses ;
- expertiser et harmoniser les règles statutaires relatives aux agents des parcs ;
- modifier le texte du décret régissant les indemnités de logement des techniciens et agents techniques de l'environnement en évitant l'octroi d'avantages indus à ceux pour lesquels le logement par nécessité absolue de service n'est pas justifié ;
- promouvoir une politique volontariste de protection du patrimoine et de préservation de la biodiversité en préparant les opérateurs aux conséquences de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) en termes d'effectifs ;
- simplifier l'organisation existante, avec un souci à la fois d'efficacité et d'économie, soit en développant des synergies entre les établissements, soit en réduisant le nombre de structures de gestion, à l'image par exemple de l'Agence des aires marines protégées, mais en évitant les organismes de type « holding » administrative.

--o0o--

Je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître, sans attendre l'expiration du délai de deux mois prévu à l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, les suites (ou au moins les premières suites) que vous entendez donner aux observations et recommandations de la Cour, afin que je puisse transmettre le présent référé aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat accompagné de votre réponse.

Didier MIGAUD

**ANNEXE 4**

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU  
LOGEMENT AU RÉFÉRÉ N° 59577 DE LA COUR DES COMPTES**



KCC A1104013 CDC  
29/04/2011

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

La ministre

Paris, le **26 AVR. 2011**

La ministre

à

Monsieur le Premier président de la  
Cour des comptes

D11005991

Objet : gestion et pilotage des parcs nationaux

En réponse au référé sur la gestion et le pilotage des parcs nationaux, que vous m'avez adressé, vous trouverez ci-dessous mes réponses aux trois observations principales : l'absence de progrès dans la protection de l'environnement malgré une forte croissance des moyens, la faiblesse du pilotage par la tutelle et enfin l'inutilité de la structure « Parcs nationaux de France » (PNF).

Vous considérez que le renforcement des moyens des parcs nationaux aurait dû s'accompagner de progrès significatifs dans la protection de l'environnement et la rigueur de la gestion. Il me semble qu'un travail de fond a été entrepris en ce sens depuis 5 ans même s'il n'a pas encore porté tous ses fruits.

La rénovation de la gouvernance, portée par la loi du 14 avril 2006 et l'élaboration de chartes de gestion sont en effet les moyens de satisfaire cet objectif. Cependant, la mise en œuvre de cette réforme n'est aujourd'hui que partiellement achevée avec la révision des 7 décrets des parcs nationaux. La seconde phase (2009-2012) d'élaboration, sous l'égide du président du conseil d'administration, d'un projet de territoire pour une durée de 15 ans (10 ans pour les parcs nationaux d'Outre-mer) est en cours. Ces chartes, hors cas dérogatoire du parc national de Port-Cros qui bénéficie d'un calendrier adapté, seront approuvées par décret en Conseil d'Etat avant le 31 décembre 2012.

Pour le cas particulier du parc national de Port-Cros, un travail de mise en conformité du zonage était indispensable : il est bien engagé. Pour constituer la zone périphérique nécessaire à son extension, son conseil d'administration a approuvé, le 22 décembre 2010, les aires optimales d'adhésion et maritime adjacente au cœur marin ainsi que les extensions terrestres et maritimes du cœur de parc, première étape clé du processus.

L'élaboration concertée et la mise en œuvre des chartes constituent le chantier prioritaire des prochaines années car elles permettent d'assurer la protection et le développement durable du territoire, dans le respect de la solidarité écologique existant entre le cœur et l'aire d'adhésion, et amèneront les progrès dans la protection de l'environnement que vous appelez de vos vœux.

.../...

Je note avec attention la remarque de la Cour sur le très faible nombre d'indicateurs de résultat et l'absence d'objectifs de protection des espaces dans les contrats d'objectifs. Cette insuffisance sera corrigée lors de l'élaboration de la troisième génération de ces documents. Je souhaite toutefois relativiser le constat de la Cour.

La première génération de contrats (2007-2009) a permis la mise en place d'un outil de cadrage des activités. La deuxième génération (2010-2011) propose davantage d'indicateurs quantitatifs sur l'avancement des actions ainsi que d'indicateurs communs inter-parcs pour mieux rendre compte de l'exécution de la politique des parcs nationaux. La génération suivante (2012-2014), en cours d'élaboration, ira encore au-delà à partir du retour d'expérience des deux générations précédentes.

Vous soulignez le degré insuffisant de connaissance de l'actif des parcs nationaux. Un important travail de concordance entre les éléments comptables (balances et bilans) et les états de l'actif a été entrepris par l'agence comptable commune, mise en place au sein de PNF. Un inventaire a par ailleurs été entrepris dans plusieurs parcs nationaux qui permettra de soumettre aux conseils d'administration la liste des biens à réformer. Enfin, en application de la circulaire du ministère du budget du 16 septembre 2009, les établissements publics des parcs nationaux ont élaboré ou terminent leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière : dans ce cadre, leurs biens immobiliers ont été répertoriés et les parcs s'inscrivent désormais dans une démarche stratégique quinquennale.

Les difficultés de passation et d'exécution des marchés publics, que vous évoquez, ont conduit à modifier l'organisation et les procédures. Ainsi, au sein de PNF, un agent a été recruté le 1<sup>er</sup> juillet 2008 et rattaché au Secrétariat général afin de vérifier les dossiers des marchés publics et leur exécution. Les commandes ont été regroupées, notamment dans le domaine de la location de véhicules.

Vous soulignez ensuite l'insuffisance du pilotage des parcs par le MEDDTL. A cet égard, diverses démarches sont d'ores et déjà entreprises pour le renforcer.

Mon prédécesseur a ainsi adressé une lettre-circulaire le 4 août 2010 rappelant les règles de base de la gestion : contrôle *a priori* des actes des organes délibérants et statut de ces actes, mise à jour des arrêtés ministériels de nomination des membres des conseils d'administration, transmission des rapports et bilans annuels, gestion comptable et financière (approbation des budgets, décisions modificatives, comptes financiers), gestion des ressources humaines et des recrutements, gestion administrative et immobilière. Ainsi, de très nombreuses remarques de la Cour sont déjà prises en compte et mises en œuvre.

De plus, en application de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010, relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, mes services mettent en œuvre l'ensemble des outils de pilotage : contrats d'objectifs, lettres de mission pluriannuelles, lettres d'objectifs annuels, évaluation des dirigeants, rendez-vous annuels budgétaires. Les lettres d'objectifs annuels pour 2010 ont ainsi pointé parmi les priorités des directeurs de ces établissements publics divers éléments relatifs à la mise en œuvre des recommandations de la Cour. Il en sera de même en 2011.

En dernier lieu, au sein du ministère, des groupes de travail réguliers ont été mis en place, à l'instigation du service des affaires financières du secrétariat général, pour améliorer et homogénéiser l'exercice de la tutelle.

Il est vrai que les budgets primitifs et décisions budgétaires n'avaient pas toujours fait l'objet par le passé de transmissions systématiques par les établissements publics ou d'approbations en bonne et due forme de la tutelle. La lettre de cadrage du 4 août 2010 a rappelé l'importance de cette transmission à l'administration centrale. Il a été convenu, en outre, que le code de l'environnement serait modifié pour tenir compte des observations de la Cour sur les modalités d'approbation des délibérations budgétaires.

.../..

Pour éviter l'attribution trop précoce de subventions, constitutive de fonds de roulement inutiles dans les établissements, mes services ne les verseront qu'après vérification de l'état d'avancement des opérations. De plus, la refonte des décrets des parcs nationaux étant terminée depuis fin 2009 et les instances de gouvernance étant maintenant toutes en place, les situations de blocage liées à l'absence de telles instances ne devraient plus se reproduire.

Je souhaite souligner que la tutelle s'efforce de mener un suivi financier efficace et suit par le biais d'outils formalisés les fonds de roulement et les trésoreries des différents établissements. Dès 2009, un suivi trimestriel a ainsi été mis en place avec l'appui de PNF, conformément à son contrat d'objectifs, dans le but d'assurer un suivi plus fin de la santé financière des établissements. En complément, le versement du 4<sup>ème</sup> trimestre de la subvention pour charges de service public ne présente plus un caractère systématique : il est désormais soumis à l'analyse préalable du fonds de roulement et de la trésorerie des établissements publics des parcs nationaux. Ainsi, les dotations de deux établissements publics ont été révisées à la baisse en 2009, puis en 2010, lors du dernier versement.

Même si la situation n'est pas homogène, le niveau des fonds de roulement corrigés des établissements publics de parcs nationaux atteignait ainsi 16,7 millions d'euros, soit une moyenne de 3 mois de fonctionnement.

Je partage le constat de la Cour concernant les indemnités de logement des agents techniques (ATE) et techniciens de l'environnement (TE). Une harmonisation sera recherchée pour assurer une approche inter-parcs cohérente et homogène, tout en prenant en considération, le cas échéant, les spécificités relatives aux emplois situés en sites éloignés et isolés. A ce titre, une partie de ces questions sera traitée dans le cadre de la réforme des logements de fonctions conduite par la direction générale des finances publiques.


Enfin, pour renforcer son pilotage, le MEDDTL a fait le choix d'appuyer en 2006 la création d'une structure intermédiaire, en l'occurrence un établissement public jouant le rôle de « tête de réseau », Parcs nationaux de France (PNF).

A cet égard, je reconnais les difficultés du montage institutionnel et celles issues d'une nécessaire concertation continue avec chacun des établissements publics de parcs nationaux. Néanmoins, ces difficultés ne me paraissent pas susceptibles de remettre en cause l'intérêt de cette structure « inter-parcs », que mon prédécesseur a présentée dans sa réponse au contrôle de l'établissement public « Parcs nationaux de France » et dans les progrès évoqués ci-dessus sur le pilotage des parcs nationaux.

J'ai bien noté l'attention que la Cour porte au développement de synergies entre les établissements, en évitant la création d'une structure de type « holding ».

Je peux vous indiquer que la réflexion menée actuellement, dans les suites du Grenelle de l'environnement, pour la création éventuelle d'une « agence de la nature » s'appuie justement sur la question des missions à conforter ou à développer dans les services de mon ministère et des établissements sous tutelle. La gestion de la connaissance, l'expertise technique et la formation, l'évaluation et le reporting et les fonctions support font partie des missions dont la mutualisation pourrait permettre une meilleure efficacité et efficience. Aucune décision n'est encore arrêtée à ce jour sur les modalités de mise en œuvre de cette mutualisation. Les recommandations de la Cour alimenteront cette réflexion.

Rép. à Référé n° 59577  
du 29/11/2011  
7<sup>ème</sup> Chambre  
SCE 19/10/2010  
Rappt - Mme ARCADE (R)  
- Mme ROQUETTE (R)  
- M. SCHOTT, (CG)  
ARP N° 59577

  
Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET