



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

PARC NATUREL RÉGIONAL DE LA FORÊT D'ORIENT

(Département de l'Aube)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS DU DROIT.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UN PROJET DE TERRITOIRE À RÉINVENTER	11
1.1 Quinze années après l'adoption de la charte, un projet de territoire en partie obsolète.....	11
1.1.1 Des actions en matière touristique à redéfinir.....	11
1.1.2 Un rôle désormais consultatif dans l'élaboration du schéma de cohérence territoriale.....	13
1.2 La place limitée des communes dans la gouvernance	13
1.3 Des relations avec les habitants à renforcer et des liens avec le milieu associatif à clarifier	15
1.3.1 Des actions d'éducation à l'environnement limitées.....	15
1.3.2 Une clarification à apporter dans les liens avec l'association Les amis du Parc	16
1.3.3 Des actions de communication récentes, à destination des habitants	17
1.4 Un impact des actions du parc difficilement mesurable faute d'évaluation de la charte.....	17
1.5 Un risque de non-renouvellement du classement.....	18
1.5.1 Un calendrier et un budget de renouvellement du classement à maîtriser.....	19
1.5.2 Une absence de consensus sur la place des énergies non carbonées dans la stratégie du parc	19
2 DES MISSIONS INÉGALEMENT REMPLIES.....	21
2.1 Une absence de visibilité sur la répartition des dépenses par mission	21
2.2 La protection du patrimoine naturel et de la biodiversité, des missions principalement réalisées en qualité de gestionnaire d'aires protégées	23
2.2.1 La préservation des zones humides.....	23
2.2.2 La gestion d'un parc animalier, l'espace faune de la forêt d'Orient	25
2.2.3 La gestion et l'animation d'aires protégées.....	25
2.3 L'exercice des missions urbanisme et aménagement du territoire en question	27
2.3.1 Le conseil aux particuliers et l'accompagnement des collectivités.....	27

2.3.2 Des actions pour la reconquête et la valorisation du paysage	28
2.3.3 Une signalétique territoriale harmonisée.....	29
2.4 Le développement économique et social du territoire, une addition de missions hétéroclites.....	29
2.4.1 L'agriculture.....	29
2.4.2 L'espace forestier	30
2.4.3 La promotion des acteurs locaux : les marques « valeur parc naturel régional » et « croque ton parc »	31
2.4.4 Le programme européen LEADER.....	32
3 DES DIFFICULTÉS DE GESTION ET DE PILOTAGE AFFECTANT LE FONCTIONNEMENT DU PARC NATUREL RÉGIONAL.....	33
3.1 Une gestion interne à structurer afin de la renforcer	33
3.1.1 D'importantes lacunes dans la gestion des ressources humaines.....	33
3.1.1.1 Un suivi insuffisant des effectifs	33
3.1.1.2 Une procédure de recrutement à améliorer.....	34
3.1.1.3 Une clarification à apporter dans la répartition des dépenses de personnel entre les différents budgets	34
3.1.1.4 Les 1 607 heures respectées depuis le 1 ^{er} janvier 2024	36
3.1.1.5 Des primes et indemnités versées sans base légale jusqu'à la mise en place du Rifseep au 1 ^{er} janvier 2024	36
3.1.2 Des procédures de passation des marchés publics à fiabiliser	37
3.2 La qualité perfectible des informations budgétaires et comptables	39
3.2.1 La qualité de l'information budgétaire.....	39
3.2.2 La fiabilité des comptes.....	40
3.2.2.1 Le suivi du patrimoine.....	40
3.2.2.2 Les restes à réaliser en investissement	40
3.2.2.3 Les provisions	41
3.3 Une situation financière confortable qui appelle un réexamen du montant de la contribution des membres du syndicat	42
CONCLUSION.....	45
ANNEXES.....	46
Annexe n° 1. Cartes du territoire du parc naturel régional de la forêt d'Orient	47
Annexe n° 2. Liste des membres du syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc naturel régional de la Forêt d'Orient.....	53
Annexe n° 3. Procédure de révision d'une charte de parc naturel régional	56
Annexe n° 4. Tableaux d'analyse financière du budget du parc naturel régional de la forêt d'Orient	57

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Grand Est a contrôlé les comptes et la gestion des exercices 2018 et suivants du parc naturel régional de la forêt d'Orient, créé le 16 octobre 1970.

D'une superficie de 82 000 hectares, situé dans le département de l'Aube, il dispose de vastes espaces forestiers et se caractérise par la présence de trois lacs-réservoirs de la Seine et de l'Aube, les lacs d'Orient, d'Amance et du Temple. La gestion du parc est portée par un syndicat mixte d'aménagement et de gestion composé de 58 communes, de la communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole, du département de l'Aube et de la région Grand Est. La population du parc avoisine 23 000 habitants.

Le parc concourt à plusieurs missions prévues par la loi, notamment la protection de l'environnement, l'aménagement et le développement de son territoire, la sensibilisation du public à la nature. Dans les faits, ses activités sont difficilement mesurables compte tenu de données peu fiables, inexistantes ou non exploitées et d'absence d'évaluation de leur coût et de leur impact.

Doté d'une équipe de 29 agents en 2022, le parc doit améliorer sa gestion administrative, particulièrement en matière de ressources humaines et de commande publique.

Entre 2018 et 2022, le syndicat dispose d'une situation financière confortable, d'autant que le syndicat n'a pas contracté d'emprunt ni ne porte d'importants investissements, ce qui pourrait amener les membres du syndicat à ajuster le montant de leur contribution.

Le projet de territoire du parc est aujourd'hui à repenser. En effet, le syndicat a vécu, depuis 2008, plusieurs évolutions ayant restreint ses compétences. La place des communes dans sa gouvernance est limitée. La dynamique de la relation avec les habitants est à renforcer. Une difficulté majeure tient à l'absence d'évaluation de la charte actuelle, pourtant obligatoire, qui empêche de mesurer l'impact des activités du parc.

Au moment où le parc débute la procédure de révision de son classement et prévoit d'étendre son ressort à 29 nouvelles communes, l'absence de consensus sur la stratégie du parc, notamment sur la place des énergies non carbonées, rend incertain le renouvellement du label.

RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : (PNRFO) : Se doter d'un dispositif d'évaluation de la charte, conformément aux dispositions de la charte et de l'article R. 333-3 du code de l'environnement.

Rappel du droit n° 2 : (PNRFO) : Formaliser les recrutements par un compte-rendu qui permette de justifier le recours à des contractuels sur emplois permanents, conformément aux dispositions de l'article L. 332-8-2 du code général de la fonction publique et de l'article 2-9 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, modifié, relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

Rappel du droit n° 3 : (PNRFO) : Conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, présenter dans le rapport d'orientation budgétaire annuel les engagements pluriannuels du syndicat.

Rappel du droit n° 4 : (PNRFO) : Conformément aux dispositions de l'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales, publier sur le site internet du parc naturel régional de la forêt d'Orient les documents d'information budgétaire.

Rappel du droit n° 5 : (PNRFO) : Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, n'inscrire en restes à réaliser que les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Rappel du droit n° 6 : (PNRFO) : En application de l'instruction budgétaire et comptable M57, constituer des provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte-épargne temps par le personnel.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (PNRFO) : association Les amis du parc) : Dans le cadre de la convention existante et à la faveur de la prochaine charte, clarifier le rôle et les champs d'intervention respectifs du parc naturel régional et de l'association des amis du parc naturel régional de la forêt d'Orient.

Recommandation n° 2. (PNRFO) : Se doter d'outils de comptabilisation des effectifs, de sorte à produire des informations concordantes dans les documents réglementaires (tableau annuel des effectifs, état annuel du personnel).

PROCÉDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc naturel régional de la forêt d'Orient pour les exercices 2018 et suivants. Il s'agit du premier contrôle de cet organisme.

Le contrôle a été ouvert par lettres en date du 28 février 2023 à la présidente du parc, ordonnatrice en fonctions depuis le 27 septembre 2021, et à ses prédécesseurs. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 5 juillet 2023 avec la présidente en fonction et ses prédécesseurs.

Le contrôle, qui a fait l'objet d'un délibéré de la chambre le 13 septembre 2023, s'inscrit dans le cadre d'une enquête régionale sur les parcs naturels régionaux de la région Grand Est.

Les observations provisoires ont été communiquées au président en fonction par courrier en date du 19 décembre 2023. Ces observations ont également été transmises, en intégralité ou sous forme d'extraits, notamment aux anciens ordonnateurs et aux principaux financeurs du syndicat mixte.

Après examen des réponses reçues, le présent rapport d'observations définitives a été délibéré par la chambre le 20 février 2024.

INTRODUCTION

À la fin du XIX^{ème} siècle, la révolution industrielle contribue au fort développement de Paris. L'approvisionnement en eau devient un enjeu stratégique. Par ailleurs, les grandes inondations de la capitale en 1905, 1910 et 1924 rendent nécessaire une régulation de la Seine en amont.

À partir de 1925, plusieurs projets sont présentés pour contrôler le débit de la Seine et de ses affluents, l'Aube et la Marne, par des lacs réservoirs. Les Audois témoignent alors d'une hostilité marquée pour ces projets et refusent de céder leurs terrains. Les représentants politiques locaux s'organisent dans un comité de défense pour faire pression sur les autorités nationales.

Le projet finit par voir le jour, sous réserve d'engagements de dédommagements. C'est à ce titre que le parc naturel régional de la forêt d'Orient (PNRFO) est créé par décret en conseil d'État du 16 octobre 1970. Il dispose depuis cette date du classement « parc naturel régional », garant de la protection et de la mise en valeur de grands espaces ruraux habités. Il est reconnu comme territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel et architectural sont de grande qualité et à l'équilibre fragile.

Le syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc naturel régional de la forêt d'Orient est l'un des cinq premiers parcs naturels régionaux créés en France et le plus ancien des six parcs de la région Grand Est. Regroupant près de 23 000 habitants et d'une superficie de 82 000 hectares, il est le deuxième plus petit parc de la région. Depuis 1970, le périmètre du parc a pourtant connu cinq extensions successives.

Composé de 39 communes à l'origine, il recouvrait 50 communes lors du renouvellement du classement en 1997. Trois autres extensions, en 2009, 2018 et 2019, portent le périmètre actuel à 58 communes, toutes situées dans le département de l'Aube. La région Grand Est, le département de l'Aube et la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole sont en outre membres du syndicat mixte.

Le parc abrite en son sein trois grands lacs-réservoirs : le lac d'Orient (2 500 ha), réservoir de la Seine, et les lacs Amance (500 ha) et du Temple (1 800 ha), réservoirs de l'Aube. Ce dernier lac est le plus vaste espace d'Europe dépourvu d'équipement nautique et, *a contrario*, le lac Amance le plus grand lac d'Europe pour le motonautisme. Le parc comprend également 25 000 ha de forêts où prédominent chênes et charmes.

Le parc est principalement situé dans la Champagne humide et est bordé, à l'ouest, par la Champagne crayeuse et, plus à l'est, par le plateau du Barrois.

Le territoire du parc englobe en outre la réserve naturelle nationale¹ (RNN) de la forêt d'Orient, créée en 2002, et la réserve naturelle régionale² (RNR) des prairies humides de Courteranges, créée en 2010, pour lesquelles le parc assure la gestion. Une troisième réserve, la réserve naturelle régionale de l'étang de Ramerupt, est gérée par le conservatoire d'espaces naturels de Champagne-Ardenne.

Le territoire recouvre par ailleurs 10 sites classés Natura 2000³, dont six sont animés par le parc (pelouse de brebis, prairies de Courteranges, forêt d'Orient, forêts et clairières de Bas-Bois, carrières souterraines d'Arsonval, zone de protection spéciale des lacs de la forêt d'Orient). Ces sites représentent 46 % de la surface du parc.

La géographie de ce territoire en fait un lieu de passage des oiseaux migrateurs. Ainsi, le parc fait partie de la plus grande zone humide française d'importance internationale, notamment pour les oiseaux d'eau, au titre de la convention de Ramsar⁴ (site Ramsar des étangs de la Champagne humide). Le parc est co-animateur, avec l'établissement public territorial de bassin (EPTB) Seine Grands Lacs, de ce site de plus de 255 000 ha, qui s'étend aux étangs d'Argonne en passant par le lac voisin du Der.

Un parc naturel régional est un outil d'expertise, d'animation, d'échanges et de médiation au service de la protection, de la valorisation des patrimoines et du développement du territoire. Son activité est au service des ambitions de son territoire, de ses acteurs et des habitants. Le code de l'environnement⁵ en précise les missions : protéger le paysage et le patrimoine naturel et culturel par une gestion adaptée, contribuer à l'aménagement du territoire en apportant notamment conseils et services aux communes et autres acteurs, participer au développement économique, social, culturel et à la qualité du cadre de vie, assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public, élaborer et proposer des projets innovants et expérimentaux.

Porté par un syndicat mixte d'aménagement et de gestion, un parc naturel régional s'organise autour d'un projet concerté de développement durable. La préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines (traditions populaires, savoir-faire techniques) est le fondement du projet de développement du parc. Le projet est traduit dans une charte, document cadre qui, après avoir été soumis à enquête publique, est approuvée par chacune des communes constituant le territoire du parc, les autres collectivités territoriales concernées et des partenaires socioprofessionnels et associatifs.

¹ Une réserve naturelle nationale est un outil de protection à long terme d'espèces, d'espaces et d'objets géologiques rares ou caractéristiques, ainsi que de milieux naturels fonctionnels et représentatifs de la diversité biologique en France. Le site est soustrait à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader mais peut faire l'objet de mesures de réhabilitation écologique ou de gestion en fonction des objectifs de conservation. La durée de la protection est illimitée. 169 réserves nationales sont comptabilisées au 1^{er} janvier 2023, hors Corse.

² Une réserve naturelle régionale présente les mêmes caractéristiques de gestion qu'une réserve naturelle nationale, mais est créée par une région (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité). La région Grand Est en compte 27 parmi les 181 situées sur le territoire métropolitain, hors Corse.

³ Natura 2000 a pour objectif de préserver la diversité biologique en Europe en assurant la protection d'habitats naturels exceptionnels en tant que tels ou en ce qu'ils sont nécessaires à la conservation d'espèces animales ou végétales. Les habitats et espèces concernés sont mentionnés dans les directives européennes « oiseaux » et « habitats ».

⁴ Un site Ramsar est la désignation d'une zone humide d'importance internationale, inscrite sur la liste établie par la convention de Ramsar de 1971 par un État partie. L'inscription d'un site Ramsar n'impose pas de protection réglementaire particulière, celui-ci devant être préalablement protégé selon la législation nationale.

⁵ Articles L. 333-1 et R. 333-1 du code de l'environnement.

La charte fixe les objectifs à atteindre, les orientations de protection, de mise en valeur et de développement du parc, et les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre. D'une validité de 15 ans, elle conçoit les actions menées sur le territoire du parc en cohérence et en coordination entre les différentes collectivités publiques. Avant son terme, une procédure de révision de la charte permet, au vu de l'action du parc, de redéfinir un nouveau projet et de reconduire le classement du parc.

1 UN PROJET DE TERRITOIRE À RÉINVENTER

Le champ d'intervention d'un parc naturel régional est délimité par une charte, qui constitue le projet de territoire des membres de la structure. Elle traduit la volonté des signataires de travailler autour d'un même projet de développement et de gestion concertée. Elle doit permettre une action cohérente et coordonnée sur l'ensemble du territoire du parc.

La charte du parc naturel régional de la forêt d'Orient, votée en 2008, est toujours en vigueur en 2023. Elle comprend 109 engagements, répartis en trois axes d'objectifs opérationnels : préserver les patrimoines et gérer l'espace rural, valoriser durablement les ressources, vivre et appartenir au territoire.

À l'occasion de la révision de la charte, le projet de territoire est aujourd'hui à renouveler pour plusieurs raisons : ni la définition ni le contour des engagements n'ont évolué depuis 2008, alors que le syndicat a vécu, depuis cette date, de profondes évolutions ; la place des communes dans la gouvernance est limitée ; la dynamique de la relation avec les habitants est à renforcer. Une difficulté tiendra à l'absence d'évaluation de la charte actuelle, pourtant obligatoire, qui empêche de mesurer l'impact des activités du parc.

1.1 Quinze années après l'adoption de la charte, un projet de territoire en partie obsolète

Le syndicat mixte a été créé historiquement pour assurer l'aménagement, l'équipement et l'animation, et la gestion du parc naturel. Ses missions ont connu au fil du temps d'importantes évolutions, notamment du fait de la création du syndicat intercommunal d'enlèvement de déchets ménagers du territoire d'Orient auquel il a cédé la gestion des déchets en 2001 et celle des déchèteries en 2003.

Depuis 2008 et la dernière charte, de nouvelles évolutions ont eu lieu, tant en ce qui concerne la compétence « tourisme » que la compétence « schéma de cohérence territoriale », qui rendent la charte aujourd'hui obsolète.

1.1.1 Des actions en matière touristique à redéfinir

La charte du parc naturel régional affirme la vocation touristique du territoire. Elle prévoit pour cela diverses missions impliquant acteurs privés locaux et collectivités territoriales, à l'instar d'activités de découverte des patrimoines naturels et culturels, de l'amélioration de la qualité des infrastructures d'accueil et d'hébergement, de restauration et de loisirs de plein air, de promotion et de commercialisation touristique et d'organisation de structures d'accueil, d'animation et d'information touristique.

Les rapports d'activité annuels du syndicat 2018-2022 mentionnent quelques actions touristiques. En outre, certaines, pourtant prévues par la charte, n'ont pas vu le jour. À titre illustratif, le volet tourisme de l'observatoire du territoire, qui avait vocation à améliorer la

connaissance des visiteurs du parc et à analyser la fréquentation, a été repris par le comité départemental du tourisme, qui dispose de ces données.

Le syndicat détient en revanche des données de fréquentation de la maison du parc, siège du parc naturel régional, qui sont comptabilisées par l'agent d'accueil. Le nombre de visiteurs a diminué en 2020 et 2021 (moins de 10 000 visiteurs par an), période de la crise de la Covid-19. Avec 10 744 visiteurs en 2022, le syndicat n'a pas retrouvé le niveau de fréquentation d'avant la crise sanitaire ; il n'en a pas analysé les raisons.

Tableau n° 1 : Fréquentation de la maison du parc de 2018 à 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de personnes accueillies à la maison du parc	16 144	14 799	8 922	9 163	10 744
Contacts à l'accueil en physique pour demandes de renseignement		3 124	2 117	2 314	2 161
Chiffre d'affaires de la maison du parc (en €)		15 500	7 300	10 784	13 779

Source : CRC d'après les données du syndicat

Seules quelques actions en faveur du tourisme de nature et culturel⁶ sont mises en place, telles que l'amélioration des circuits de randonnées pédestres, des visites guidées, un accueil au siège du parc. Le développement touristique du parc naturel passe également par le relais d'information des animations proposées par d'autres acteurs locaux.

Malgré la vocation touristique du territoire, le syndicat s'est donc faiblement approprié ces enjeux. La chambre prend cependant note de l'intention de l'ordonnateur de mettre en place en 2024 une stratégie de gestion de développement de l'offre touristique.

De plus, si le syndicat était à l'origine chargé de la gestion des ports autour des lacs-réservoirs (les lacs d'Orient et d'Amance), l'exploitation touristique de ceux-ci a été transférée en 2016 au département de l'Aube.

En outre, depuis l'adoption de la charte en 2008, des évolutions législatives ont redéfini les rôles des organismes publics en matière de promotion du tourisme. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les intercommunalités disposent de cette compétence, par effet de la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République de 2015. Sur le périmètre du parc, deux intercommunalités n'ont pas fait le choix de déléguer cette compétence au syndicat pour établir une stratégie touristique harmonisée sur le territoire des grands lacs (dont le tourisme d'affaires) et se sont alors retirées du syndicat. Une intercommunalité en avait confié la gestion au syndicat avant de la reprendre en propre depuis le 1^{er} janvier 2024.

⁶ Cf. article 67 de la charte.

1.1.2 Un rôle désormais consultatif dans l'élaboration du schéma de cohérence territoriale

La charte de 2008 confie au syndicat, alors précurseur sur le sujet, la création d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) sur le territoire du parc. Il est adopté le 18 février 2014. Le législateur entérine dès 2015 cette compétence en permettant à la charte d'un parc naturel régional de tenir lieu de SCoT pour les communes du parc qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un SCoT⁷.

Les intercommunalités présentes sur le territoire du parc décident en 2017 de rejoindre le syndicat d'études, de programmation et d'aménagement de la région troyenne⁸ (DEPART), auquel ils confient l'élaboration, l'approbation, le suivi et l'évaluation, la mise en œuvre et la gestion dans le temps du SCoT. Ce syndicat regroupe neuf des 13 établissements publics de coopération intercommunale de l'Aube, soit 80 % de la superficie du département.

Même si son rôle est désormais consultatif, le parc reste partie prenante à l'élaboration du SCoT. Sa participation a permis d'introduire dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT un guide architectural et paysager opposable aux communes membres du parc.

1.2 La place limitée des communes dans la gouvernance

La répartition des voix et le montant des participations statutaires reflètent l'implication minoritaire du bloc communal dans la gestion du parc.

Le syndicat est administré par un comité syndical, qui gère par ses délibérations les affaires, et un bureau syndical, à la composition plus resserrée, qui assure la gestion courante, sur délégation du comité.

Depuis mars 2020, le comité syndical est composé de 88 délégués des collectivités adhérentes, à raison d'un délégué par commune (58), cinq délégués pour la communauté d'agglomération de Troyes Champagne Métropole (TCM), 11 pour la région Grand Est et 14 pour le département de l'Aube. Le département est la collectivité qui dispose du nombre de représentants le plus important.

Les voix des délégués sont pondérées, pour un total de voix à 263 : chaque délégué communal dispose d'une voix, intercommunal de six voix, régional de sept voix et départemental de sept voix. Le département est la collectivité qui dispose du plus grand nombre de voix (98 voix, soit 38 % des suffrages), puis la région (77 voix, soit 29 % des suffrages).

Puisque les délibérations du comité syndical sont adoptées à la majorité simple des suffrages exprimés, ces deux collectivités ont un poids majoritaire au comité syndical. Le poids

⁷ Cf. article L. 144-1 du code de l'urbanisme, introduit par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

⁸ Syndicat mixte fermé, créé en 1990, le syndicat apporte également son assistance aux collectivités en matière d'urbanisme et d'aménagement, développe des outils au service des communes et produit des études et des analyses.

des communes dans les délibérations ne représente en effet que 22 % des voix, et seulement un tiers en incluant TCM.

L'implication minoritaire des communes se reflète aussi dans les montants des contributions statutaires. En outre, dans le cadre de la révision de la charte du parc, les principaux financeurs du syndicat s'accordent sur la nécessité de conférer un pouvoir de décision plus grand aux communes et intercommunalités.

Les statuts du syndicat prévoient⁹, sans autre précision, que les contributions statutaires sont fixées par délibération du comité syndical, qui a toute latitude pour arrêter, chaque année, le montant et les modalités des contributions.

Aucun mécanisme ne garantit un plancher de recettes permettant de couvrir les besoins financiers du syndicat. Les contributions statutaires ne sont pas déterminées à partir des besoins en dépenses de fonctionnement du syndicat mais sont le résultat d'un consensus politique.

Deux modalités de calcul des contributions coexistent.

Elles intègrent, d'une part, une contribution forfaitaire pour les communes, calculée sur une base fixe de 4 € par habitant, soit un montant total annuel compris entre 95 000 € et 97 000 €. Cette part par habitant est la plus élevée de la région Grand Est. La contribution de 35 communes du parc est par ailleurs couverte – ou quasiment – par la perception, en 2022, d'une dotation de soutien versée par l'État auxdites communes au titre de la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités¹⁰ rurales, dont le montant s'échelonne entre 1 000 € et 15 000 € par commune ;

Elles comprennent, d'autre part, le versement par les autres membres d'un montant forfaitaire, qui peut être revu chaque année. Le département de l'Aube, premier contributeur financier du syndicat, octroie depuis 2018 une cotisation annuelle de 384 000 €. La participation de TCM diminue de 20 % en 2021, passant de 91 594 € à 73 275 €.

A contrario, la contribution de la région Grand Est, deuxième contributeur statutaire du syndicat, progresse à deux reprises, à 275 500 € en 2020 (+ 30 %) et à 325 000 € en 2023 (+ 18 %).

⁹ Cf. article 13.1 des statuts.

¹⁰ Qualités physiques et paysagères liées à un territoire qui le différencient d'autres territoires qui en sont dépourvus.

Tableau n° 2 : Évolution des participations des membres, budget principal du syndicat

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Région	344 299	368 918	429 789	353 345	501 552
<i>dont participation statutaire</i>	<i>212 000</i>	<i>212 000</i>	<i>275 500</i>	<i>275 500</i>	<i>275 500</i>
Département	384 000	384 000	434 000	399 183	384 000
<i>dont participation statutaire</i>	<i>384 000</i>	<i>384 000</i>	<i>384 000</i>	<i>384 000</i>	<i>384 000</i>
Participations des communes	97 040	96 572	97 908	94 872	98 966
<i>dont participation statutaire</i>	<i>97 040</i>	<i>96 572</i>	<i>97 908</i>	<i>94 872</i>	<i>98 966</i>
Participation statutaire de TCM	91 594	91 594	91 594	73 275	73 275
TOTAL	916 933	941 084	1 053 291	920 675	1 057 793
<i>dont participation statutaire</i>	<i>784 634</i>	<i>784 166</i>	<i>849 002</i>	<i>827 647</i>	<i>831 741</i>
<i>dont participation au programme d'actions</i>	<i>132 299</i>	<i>156 918</i>	<i>204 289</i>	<i>93 028</i>	<i>226 052</i>

Sources : comptes de gestion du syndicat

Les statuts prévoient par ailleurs la possibilité de réunion d'une instance collégiale, l'assemblée générale des élus du parc. Elle a vocation à rassembler tous les élus du parc – et au-delà – « *pour rendre compte des actions et des projets de l'année écoulée et présenter les perspectives d'actions à venir. L'objectif étant la réappropriation des actions du parc par ses élus locaux* ».

Depuis 2018, cette instance n'a été réunie qu'à une reprise, en 2023, à l'occasion du processus de renouvellement du classement. Y recourir permettrait toutefois de mobiliser davantage le bloc communal sur les enjeux du projet de territoire.

1.3 Des relations avec les habitants à renforcer et des liens avec le milieu associatif à clarifier

1.3.1 Des actions d'éducation à l'environnement limitées

La charte de 2008 prévoit la réalisation de missions d'éducation à l'environnement et au territoire¹¹, dont l'objectif est l'appropriation des enjeux du parc naturel régional. Pour cela, le syndicat doit se coordonner avec l'ensemble des acteurs du territoire, en priorité avec les écoles.

Entre 2018 et 2022, le poste de chargé de mission « éducation à l'environnement et au développement durable » n'a été pourvu que quelques mois en 2022. Dans ces conditions, faute

¹¹ Articles 91 à 94 de la charte.

de ressource interne et alors même que l'éducation au développement durable fait partie du programme scolaire des classes primaires à la classe terminale, le syndicat ne parvient pas à être proactif vis-à-vis des publics scolaires. Ce sont en effet les enseignants - souvent les mêmes - qui font la démarche de solliciter l'organisation d'animations, ce qui génère des disparités sur le territoire du parc.

Le syndicat propose des actions éducatives sur les aires protégées (par exemple, en 2022, 135 animations pour 1 786 participants), pédagogiques (espace faune de la forêt d'Orient, sentiers thématiques, etc.) ou à l'occasion d'événements nationaux tels que la nuit de la chouette, la fête de la nature ou les journées du patrimoine.

Dès lors, même si les agents mobilisés sur les thématiques environnementales et de biodiversité prennent partiellement le relais des actions d'éducation du territoire, le syndicat met plutôt en avant dans ses rapports d'activité (fiche « éducation à l'environnement et au territoire ») les actions entreprises avec l'association « les Amis du Parc naturel régional de la Forêt d'Orient ».

1.3.2 Une clarification à apporter dans les liens avec l'association Les amis du Parc

Cette association a été créée la même année que le parc, à savoir en 1970. Elle participe toujours à la vie du parc, qui lui octroie une subvention annuelle de 31 712 €.

L'association propose une quarantaine d'animations par an, en cohérence avec la charte du parc. Elles sont ouvertes à tous. L'association anime et met en valeur le territoire par l'organisation de manifestations culturelles (concerts, animations pour enfants, etc.), de visites guidées du territoire, de randonnées pédestres, d'éducation au développement durable et à la citoyenneté, de conférences.

À la différence du syndicat, l'association dispose ainsi d'un lien direct avec les habitants du territoire, qu'elle informe trimestriellement par la publication de son bulletin.

L'association est par ailleurs statutairement membre consultatif du syndicat et est assidue aux réunions des commissions thématiques, comité scientifique, bureau et comité syndicaux¹². La proximité des relations avec le syndicat peut entraîner une confusion du rôle de chacune des deux structures, ce qui est renforcé par le fait que certaines des actions d'éducation à l'environnement proposées par l'association sont organisées avec les agents du syndicat (par exemple, sur la thématique des zones humides).

Dès lors, la chambre invite l'association et le syndicat à clarifier leurs rôles et leurs champs d'intervention respectifs.

¹² Cf. article 104 de la charte.

Recommandation n° 1. (PNRFO) : association Les amis du parc) : Dans le cadre de la convention existante et à la faveur de la prochaine charte, clarifier le rôle et les champs d'intervention respectifs du parc naturel régional et de l'association des amis du parc naturel régional de la forêt d'Orient.

1.3.3 Des actions de communication récentes, à destination des habitants

L'accueil, l'information et l'éducation du public sont au cœur de la charte, qui y renvoie de manière éparse¹³ et dédie des articles spécifiquement à la communication¹⁴. La maison du parc, siège du parc naturel régional, « *est une vitrine du territoire où la qualité de l'accueil est primordiale* ». Elle abrite les bureaux des agents et des espaces modernisés en 2019 : un accueil, une boutique qui commercialise des produits locaux et un espace d'exposition temporaire.

La stratégie de communication du parc naturel régional résidait principalement, jusqu'en 2022, dans des participations à des événements locaux, dont la plupart ne sont pas sous sa maîtrise d'ouvrage, telle que la fête de la choucroute à Brienne-le-Château, et la création de supports de communication tels qu'affiches et brochures promotionnelles.

Le lancement de la procédure de renouvellement du classement a permis de repenser la communication du parc en la centrant sur des enjeux de lisibilité et de visibilité : présentation des missions du parc, valorisation de son image, promotion de ses activités.

Le principal vecteur de communication du syndicat est son nouveau site internet, développé depuis 2020. Les « unes » du site sont régulièrement mises à jour et de nouveaux contenus médias ont été créés (vidéo, podcast, documentation, etc.). À titre illustratif, un outil cartographique est mis à disposition du grand public, intitulé « Terre de projets », qui recense l'ensemble des actions portées par le parc. Tous les numéros depuis 1971 de la revue « courrier scientifique du parc naturel régional de la forêt d'Orient » sont consultables en ligne. Sont ainsi recensés tous les travaux réalisés dans le domaine des sciences naturelles et humaines.

Le syndicat dispose également d'une couverture médiatique dans la presse et la radio (Troyes Aube radio) locales et est présent sur les réseaux sociaux (4 820 abonnés sur Facebook et 1 287 sur Instagram à fin 2022).

Ainsi, la nouvelle politique de communication devrait améliorer la notoriété du parc naturel régional.

1.4 Un impact des actions du parc difficilement mesurable faute d'évaluation de la charte

La charte de 2008 entend tirer les enseignements des difficultés rencontrées lors du bilan de la charte précédente (1996-2006) et prévoit un dispositif d'évaluation permanente sur les actions conduites. L'article 106 précise ainsi qu'elle « *a été conçue dès sa rédaction pour*

¹³ Articles 8, 11, 19, 22, 24, 27, 36, 40, 45, 52, 58, 76, 84 de la charte.

¹⁴ Articles 86, 87 et 88 de la charte.

permettre son évaluation permanente », évaluation qui doit reposer sur des observatoires conçus « *comme un outil d'aide à la décision* »¹⁵.

Pourtant, hormis celui de la biodiversité, les observatoires prévus n'ont pas été créés. Si des rapports de suivi d'activité sont formalisés, leur format varie en fonction des exercices et la non permanence des méthodes utilisées ne permet pas de connaître précisément l'état d'avancement annuel des actions.

La chambre souligne en outre qu'un suivi d'activité n'est pas assimilable à une démarche d'évaluation, démarche de progrès qui vise à apprécier les impacts d'une politique. Si le suivi permet de contrôler l'avancement, l'évaluation apprécie si l'action menée obtient des résultats, répond aux besoins et aux attentes des citoyens et du territoire en général.

La fédération des parcs naturels régionaux de France propose à ses membres¹⁶ depuis 2009 un logiciel, dénommé EVA, au service de l'évaluation de la charte des parcs. Pour des raisons d'organisation interne et de rotation du personnel, et alors même que des agents y sont fréquemment formés, le syndicat ne s'est pas emparé de ce logiciel.

Contrairement à ce qu'elle prévoit, la charte de 2008 n'a fait l'objet d'aucune évaluation depuis 2008. Cela permettrait pourtant de conforter, d'ajuster, d'optimiser et de faire évoluer les priorités sur la durée de vie de la charte en vérifiant si les objectifs sont en bonne voie d'être atteints, si les actions aboutissent aux résultats visés et si les moyens sont adaptés aux ambitions.

La chambre rappelle au syndicat cette obligation et souligne qu'elle aurait permis d'actualiser les priorités du parc et de rendre mieux visibles ses missions.

Rappel du droit n° 1 : (PNRFO) : Se doter d'un dispositif d'évaluation de la charte, conformément aux dispositions de la charte et de l'article R. 333-3 du code de l'environnement.

1.5 Un risque de non-renouvellement du classement

Suite à la dernière révision¹⁷ de la charte, le parc a bénéficié d'un renouvellement de son classement pour une durée de 12 ans, jusqu'au 2 avril 2021. Deux lois ultérieures¹⁸ ont allongé la durée du classement jusqu'au 2 avril 2025.

La démarche de révision est longue et encadrée, et s'écoule sur près de quatre années. Quatre étapes rythment cette démarche, elles sont présentées en annexe n° 3.

¹⁵ Cf. article 100 de la charte.

¹⁶ Le syndicat est membre de la fédération des parcs naturels régionaux de France. Sa contribution statutaire annuelle, fonction de ses recettes de fonctionnement, est en moyenne de 12 000 € sur la période 2018-2022, à laquelle il convient d'ajouter 1 900 € versés depuis 2019 comme contribution au plan marketing « valeurs parc ».

¹⁷ Décret n° 2010-659 du 11 juin 2010 portant classement du parc naturel régional de la forêt d'Orient.

¹⁸ La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, article 53 et la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, article 232.

Au cas d'espèce, la démarche présente un calendrier et un budget peu maîtrisés et les débats en cours montrent une absence de consensus qui pourrait être préjudiciable à la procédure de renouvellement du classement.

1.5.1 Un calendrier et un budget de renouvellement du classement à maîtriser

Lorsque le syndicat a initié le processus de révision en septembre 2020, le classement du parc arrivait à terme en avril 2024. Au vu de cette échéance, il devait, en juillet 2023, entamer la dernière phase de validations intermédiaires et lancer l'enquête publique. Or, à cette même date, il était toujours dans la phase d'écriture du préprojet de charte et accusait donc un retard de plus de 12 mois. Même s'il bénéficie du report légal de la fin du classement à avril 2025, le syndicat enregistre un nouveau retard par rapport à son rétroplanning actualisé. Il aurait dû, en août 2023, avoir débuté la phase d'élaboration de l'évaluation environnementale, après avoir transmis pour information à la région Grand Est l'avant-projet de charte. Ce n'était pas le cas.

Au vu du calendrier qui n'apparaît pas maîtrisé, la chambre souligne le risque de non renouvellement du classement si l'échéance du 2 avril 2025 n'était, *in fine*, pas respectée.

Pour mener le processus de renouvellement, le syndicat s'appuie sur les services d'un cabinet extérieur. Selon le marché public conclu, le prestataire doit réaliser la plupart des documents attendus pour un renouvellement, à savoir le diagnostic du territoire, la définition des enjeux du territoire et les orientations et pré-identifications des mesures opérationnelles, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte, la rédaction de la prochaine charte et l'évaluation environnementale, ainsi que diverses concertations tout au long du processus.

Le marché a été notifié en juillet 2021 pour un montant de 219 900 € TTC (tranche ferme), ajusté à 228 540 € TTC par la conclusion d'un avenant (+ 3,4 %) en septembre 2022. La région Grand Est subventionne le syndicat pour un montant de 201 000 €¹⁹ et prend directement en charge les dépenses liées à l'enquête publique.

Ainsi, le coût total de la procédure de révision est estimé à plus de 300 000 €. À mi-parcours, la répartition des dépenses entre les organismes publics limite néanmoins le coût pour le syndicat à 28 000 €, hors frais de réceptions, de locations de salles, de défraiement et de temps agents.

1.5.2 Une absence de consensus sur la place des énergies non carbonées dans la stratégie du parc

Après avis du comité scientifique du parc, du conseil national de la protection de la nature, de la fédération des parcs naturels régionaux français, de la région Grand Est et de la préfecture de l'Aube, le périmètre d'étude, qui préfigure le périmètre final du parc pour 2025, passe de 58 à 87 communes. 29 nouvelles communes pourraient ainsi rejoindre le parc, soit une

¹⁹ Délibérations de la région Grand Est n° 21-CP-2026 du 19 novembre 2021 octroyant une subvention de 114 000 € et n° 22-CP-1764 du 21 octobre 2022 octroyant une subvention de 87 000 €.

augmentation de 50 % du nombre de communes concernées et de 46 % de la surface du territoire (cf. annexe n° 2).

Une commune du département de la Haute-Marne est concernée par l'extension ; ainsi, 50 ans après sa création, le parc deviendrait interdépartemental.

Certaines réflexions sur le contenu du prochain projet de territoire suscitent des tensions lors des concertations avec les communes et les habitants. Ainsi, la question des conflits d'usage entre développement d'énergies non carbonées (éoliennes, nucléaire et photovoltaïque) et préservation de la faune et de la flore (par exemple, préservation des couloirs de migration des espèces protégées) est posée.

Ainsi, sans y être opposé, le bureau syndical a en 2019 jugé « *souhaitable que [le] développement [des énergies renouvelables] se concentre sur les secteurs qui sont déjà concernés* », motion reprise par le comité syndical²⁰ qui souhaite « *l'implantation d'éoliennes sur les franges intérieures du parc, mais uniquement en extension des parcs éoliens existants* ».

De même, bien que situées sur le périmètre géographique de la Champagne humide, les sept communes qui accueillent les sites actuels de gestion des déchets radioactifs gérés par l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et les communes envisagées pour l'extension du site ne sont pas retenues par principe dans le périmètre d'étude. La question de la présence de centres de stockage de déchets nucléaires sur le territoire d'un parc naturel régional avait déjà fait polémique lors de l'adoption de la charte de 2008²¹.

La multiplication des projets consacrés aux énergies non carbonées, sources de revenus pour les collectivités qui les accueillent, pose la question de leur compatibilité avec les enjeux environnementaux. Cela complexifie l'élaboration d'un nouveau projet de territoire consensuel et les conditions dans lesquelles une nouvelle charte pourra être approuvée²².

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que le classement actuel du parc arrive à échéance en avril 2025, son renouvellement apparaît aujourd'hui incertain au vu du retard pris dans l'élaboration du dossier et des tensions apparues avec certaines communes et une partie des habitants concernant la place des énergies décarbonées dans la stratégie du parc.

²⁰ Motion du bureau syndical du 21 mars 2019 et délibération du comité syndical relative à l'avis SCoT sur le territoire de l'Aube du 18 septembre 2019.

²¹ La charte de 2008 prévoit que « *l'État et les signataires s'engagent à ne pas implanter sur le territoire du parc de [...] centre de stockage de déchets nucléaires* » (article 49).

²² Depuis 2017, de nouvelles conditions de représentation du territoire sont nécessaires pour qu'une nouvelle charte soit adoptée : les communes qui approuvent la charte doivent représenter au moins les deux tiers des communes comprises dans le périmètre d'étude (soit 58 communes), le territoire représenter au moins les trois quarts de la surface du périmètre d'étude et la population représenter au moins la moitié de la population de l'ensemble des communes.

2 DES MISSIONS INÉGALEMENT REMPLIES

Le principe conducteur adopté pour la charte de 2008 est « *habiter, vivre et accueillir durablement sur le territoire [...] pour offrir aux habitants un espace d'accueil, d'écoute et de mise à disposition de services, et pour les communes qui décident d'y adhérer, une plus-value et une complémentarité en matière de moyens, de savoir-faire et de prestations techniques* ».

En adhérant à un parc naturel régional, les collectivités territoriales acceptent librement de respecter les règles du jeu et les contraintes négociées entre tous les signataires de la charte, pour mettre en œuvre le projet pour le territoire, dans l'exercice de leurs compétences.

2.1 Une absence de visibilité sur la répartition des dépenses par mission

En application de l'article L. 333-1 du code de l'environnement, les parcs naturels régionaux concourent à cinq missions légales, « *la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et d'éducation et de formation du public [...]* » et sont des « *[...] territoires d'expérimentation locale pour l'innovation au service du développement durable des territoriaux ruraux* ».

Le suivi financier et comptable mis en place par le syndicat ne lui permet ni de rapprocher ses dépenses prévisionnelles et réelles des cinq missions légales, ni d'évaluer les objectifs et actions de la charte.

Le syndicat dispose d'une comptabilité analytique partielle, qui ne ventile pas les dépenses de ressources humaines. Il n'est ainsi pas en mesure de chiffrer de façon fiable le coût des actions entreprises au cours de l'année. Qui plus est, les données extraites de la comptabilité analytique pour une action déterminée ne correspondent pas aux chiffres inscrits dans le rapport d'activité concernant cette action.

Le suivi opérationnel des actions (cf. *infra*) est peu satisfaisant. Le suivi budgétaire et comptable n'est pas assez précis.

La chambre a reconstitué pour l'année 2022 une ventilation des dépenses selon les missions légales. Elle s'est pour cela appuyée sur le programme d'actions annuel 2022, le bilan d'activité (provisoire), la comptabilité analytique et les fiches de paie. À titre illustratif, les dépenses de personnel sont ventilées en fonction des temps agents prévus par le parc, par actions. Un même agent contribue dès lors pour partie de son temps à plusieurs missions.

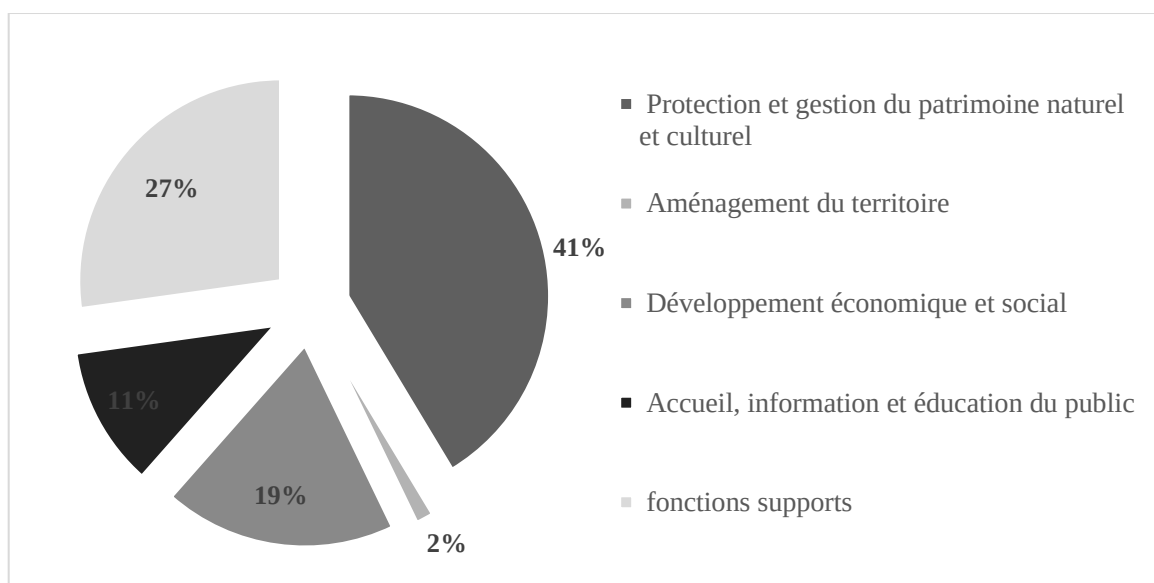
Cette reconstitution, partielle, ne concerne que 70 % des dépenses totales du syndicat, faute de données précises et fiables disponibles.

En l'absence de clé de répartition déterminée, la chambre a classé certaines dépenses dans une catégorie « fonctions supports ». Les autres dépenses sont ventilées dans quatre des cinq catégories de missions, la catégorie « expérimentation et innovation » étant transversale et commune aux quatre autres.

Tableau n° 3 : Interventions du parc par mission réglementaire pour l'année 2022

<i>En euros</i>	Dépenses d'investissement	Dépenses de fonctionnement (hors personnel)	Dépenses de personnel	TOTAL
<i>Protection et gestion du patrimoine naturel et culturel</i>	66 173	325 731	429 065	820 969
<i>Aménagement du territoire</i>	9 500	1 309	18 336	29 145
<i>Développement économique et social</i>	14 880	220 803	134 770	370 453
<i>Accueil, information et éducation du public</i>	11 802	18 482	193 615	223 899
<i>Fonctions supports</i>	77 356	159 709	302 855	539 919
TOTAL	179 711	726 035	1 078 640	1 984 386
Charges non affectées	72 060	624 550	178 565	875 175

Source : CRC Grand Est



Il ressort de la comptabilité analytique reconstituée par la chambre que les dépenses du syndicat concernent d'abord les enjeux de protection et de gestion du patrimoine naturel et culturel (41 %) puis de développement économique et social (19 %). Les actions en faveur de l'aménagement du territoire ne représentent que 2 % du budget.

2.2 La protection du patrimoine naturel et de la biodiversité, des missions principalement réalisées en qualité de gestionnaire d'aires protégées

Le parc naturel régional fait partie de la plus vaste zone humide française. Lacs, étangs, prairies et rivières constituent pour la plupart des espaces répertoriés, voire protégés. Ces espaces accueillent une faune et une flore caractéristiques, dont de nombreuses espèces d'intérêt communautaire (pygargue à queue blanche, cigogne noire, crapaud sonneur à ventre jaune, loutre d'Europe, etc.).

La création des lacs-réservoirs a submergé étangs, forêts et ruisseaux, modifié les régimes hydriques et les écoulements, et les travaux connexes ont contribué au drainage et à l'assèchement de zones humides. C'est pourquoi le parc est engagé dans la préservation, voire la restauration des milieux aquatiques et humides, enjeu pour la biodiversité et pour les activités humaines.

La charte de 2008 prévoit des actions pour mieux connaître le patrimoine naturel du territoire du parc, en assurer la gestion et accompagner les activités de production. Ces actions sont peu nombreuses et se concentrent principalement autour de l'espace forestier et des milieux aquatiques et zones humides.

En complément de ses missions dévolues au titre du classement en parc naturel régional, le syndicat est, par conventionnement, gestionnaire d'aires protégées (réserves naturelles nationale et régionale, zone Ramsar, espaces Natura 2000).

En janvier 2023, 11 agents du syndicat sont mobilisés sur ces missions, soit un tiers des effectifs. Le parc affecte environ 41 % de son budget à ces enjeux.

2.2.1 La préservation des zones humides

La charte fixe des objectifs de connaissance et de reconnaissance des fonctions des zones humides et milieux aquatiques auprès des habitants et des élus, de contribuer à préserver, réhabiliter et gérer durablement ces espaces, à les valoriser et à mettre en œuvre des actions expérimentales²³.

Les zones humides sont, selon les dispositions de l'article L. 211-1 2° du code de l'environnement, des « *terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année* ». Elles assurent des fonctions hydrologiques en stockant l'eau en période de précipitations et en la restituant ensuite (fonction écosystémique). Elles filtrent naturellement les matières minérales et organiques de l'eau (fonctions physiques et biochimiques) et abritent une flore riche, attractive pour la faune (fonction écologique).

Les milieux aquatiques (lacs, étangs, mares, rivières, etc.) et les zones humides (marais, prairies, etc.) sont identifiés au plan de parc, annexé à la charte, comme zones écologiques à préserver.

²³ Articles 25 à 27 de la charte.

Pour travailler ces enjeux, le syndicat a créé, conformément aux dispositions de la charte, une équipe « zones humides »²⁴. Depuis 2018, trois agents ont pour mission d'améliorer les connaissances sur les milieux humides et de les faire découvrir et procèdent pour cela à des inventaires principalement floristiques.

Le parc a pour mission d'inventorier et de cartographier les zones humides. Cependant, il ne dispose d'aucune donnée propre en la matière. Par exemple, s'agissant plus spécifiquement des prairies humides, si les données du registre parcellaire graphique²⁵ indiquent que la surface augmente, le parc n'est pas en mesure de le confirmer ni de l'étayer.

Le parc se mobilise aussi autour des enjeux de la trame verte et bleue (TVB) et contribue à l'amélioration de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau²⁶. Sur la période 2019-2021, le parc est lauréat de l'appel à projets régional « trame verte et bleue Grand Est », dont les objectifs opérationnels sont de reconquérir les vergers (400 plantations d'arbres fruitiers), de restaurer les haies et ripisylves (4 000 m de création de haies), de recréer des prairies et jachères fleuries (2 ha dans les espaces semi-urbains). Sur le fondement des éléments communiqués dans le rapport d'activité 2022, le parc n'a pas atteint les objectifs fixés.

Le parc accompagne la transition agricole, les développements urbains et les pratiques de gestion vertueuses, engage des opérations de restauration des continuités écologiques et fait découvrir les milieux aquatiques. Il accompagne ainsi des communes et des propriétaires privés dans la gestion des zones humides et apprécie l'impact environnemental des documents d'urbanisme.

Des indicateurs de suivi sont mentionnés dans les rapports d'activité annuels, tels que la surface de zones humides faisant l'objet d'une gestion ou d'une maîtrise foncière, le nombre de communes conseillées pour leurs projets ou documents d'urbanisme, le nombre de personnes sensibilisées aux zones humides (grand public, agriculteurs, élus, etc.). Ces indicateurs ne sont pas stables dans le temps. S'ils sont identiques entre 2019 et 2021, d'autres, plus globaux, sont utilisés en 2022. La non-permanence des outils de suivi ne permet pas la comparaison de l'activité dans le temps.

À titre illustratif, le parc a accompagné neuf documents d'urbanisme et rédigé cinq avis entre 2019 et 2021, mais seules trois communes ont été conseillées en 2022 pour leurs projets ou documents d'urbanisme. 254 personnes (uniquement sorties scolaires et grand public) ont été sensibilisées entre 2019 et 2021 aux enjeux relatifs aux zones humides contre 91 personnes (grand public, agriculteurs, élus, etc.) en 2022.

La non permanence des méthodes et l'hétérogénéité du suivi rend difficile l'appréciation de l'activité sur l'ensemble de la mission. La chambre n'est en conséquence pas en mesure d'apprécier la réalité de ces activités ni d'en mesurer l'efficacité.

²⁴ Article 25 de la charte.

²⁵ Le registre parcellaire graphique, administré par l'agence de services et de paiement pour le compte du ministère de l'agriculture, est une base de données géographiques servant de référence à l'instruction des aides de la politique agricole commune. Une version anonymisée des données est diffusée sur le site data.gouv.fr.

²⁶ Article R. 371-17 du code de l'environnement.

2.2.2 La gestion d'un parc animalier, l'espace faune de la forêt d'Orient

Le parc naturel régional a créé un parc animalier, espace naturel de 52 hectares au bord du lac d'Orient, à vocation conservatoire et pédagogique où vivent de grands herbivores en semi-liberté²⁷.

Le parc suit la fréquentation annuelle, chiffrage réalisé à partir du nombre de billets vendus. Des centres de loisirs, des groupes scolaires, des centres spécialisés et des touristes fréquentent l'espace, sans que le parc ne distingue la part de chaque type de public.

La crise sanitaire de la Covid-19 n'a pas freiné la fréquentation du site, qui progresse de 46 % entre 2018 et 2022, pour dépasser les 16 000 visiteurs en 2022. Les recettes issues des visites génèrent plus de 140 000 € en 2022, pour 134 000 € de dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 4 : Fréquentation de l'espace faune de la forêt d'Orient

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de visiteurs	11 053	9 581	11 370	13 800	16 139

Source : données du parc naturel régional de la forêt d'Orient

2.2.3 La gestion et l'animation d'aires protégées

Le territoire du parc comprend plusieurs aires protégées, dont six sites classés Natura 2000, pour lesquels le syndicat assure l'animation, deux réserves naturelles et une zone Ramsar²⁸.

La réserve naturelle nationale de la forêt d'Orient, d'une superficie cadastrale de 1 560 hectares environ, a été créée par décret n° 2002-996 du 9 juillet 2002 dans l'objectif de conserver et d'accroître la diversité des habitats caractéristiques de la réserve et la richesse spécifique des communautés végétales et animales, en particulier l'avifaune.

L'État a confié la gestion (inventaire et surveillance) de la réserve au syndicat dans le cadre du plan de gestion de la réserve²⁹. Le plan en vigueur couvre la période 2020-2029. Il fixe les actions pour la période et détermine les temps agents prévisionnels et les budgets nécessaires à la réalisation des missions. Le plan est décliné annuellement.

Un conservateur gère, pour 80 % de son temps de travail, la réserve. Il rend compte annuellement des actions réalisées en comité de gestion. Il est secondé de deux gardes animateurs et d'un agent technique (60 %) ainsi que de l'agent comptable du syndicat pour environ un quart de son temps de travail.

²⁷ Il abrite des espèces telles que des aurochs, tarpans, élans et bisons d'Europe, cerfs, chevreuils et sangliers.

²⁸ Il s'agit du plus grand site Ramsar de France métropolitaine, dont le parc naturel régional est l'un des acteurs à l'origine du classement en 1991.

²⁹ Cf. article 6 de la charte.

Votée par la région Champagne-Ardenne en mars 2010, la création de la réserve naturelle régionale (RNR) des prairies de Courteranges est l'aboutissement de nombreuses années d'actions conservatoires entreprises par la commune de Courteranges et le parc naturel régional. Son classement a été renouvelé en mars 2020 pour une durée de 10 ans. La RNR couvre près de 30 hectares et est composée de deux ensembles distincts de prairies (fauche et pâture), bordés de quelques boisements (chênaie, peupleraie), dont la maîtrise foncière est majoritairement communale. La réserve porte un projet d'extension de 10,5 hectares, avec le soutien de la commune de Courteranges, qui a déjà acquis le foncier.

Le syndicat est le gestionnaire principal du site en partenariat avec le conservatoire d'espaces naturels de Champagne-Ardenne. Le plan en vigueur couvre la période 2013-2022, actuellement en évaluation. Le conservateur de la RNR est celui de la RNN, pour 20 % de son temps de travail. Il est secondé d'un garde-animateur, à mi-temps. Un agent technique et l'agent comptable du syndicat l'assistent dans ses missions.

Chacune de ces réserves est une entité autonome, financée intégralement par les partenaires (dont l'État et les fonds européens), qui dispose de ses propres instances décisionnelles. Le comité de gestion, présidé par le sous-préfet de l'arrondissement de Bar-sur-Aube pour la réserve nationale et par la région Grand Est pour la régionale, élabore le plan de gestion et valide les orientations. Pour la réserve nationale, il est assisté d'un conseil scientifique, dont la composition est identique à celle du parc naturel régional.

Entre 2018 et 2022, les missions s'articulent principalement autour de la réalisation de suivis scientifiques, notamment ornithologiques et botaniques (sternes, grues, araignées) pour apprécier les évolutions des espèces, et d'opérations de gestion d'espèces invasives et envahissantes³⁰. Les agents proposent également quelques sorties encadrées, par exemple pour des lycéens professionnels, ou des chantiers bénévoles. Peu de sensibilisation auprès des scolaires sont réalisées.

Par sa qualité de gestionnaire, le parc naturel régional valorise ces activités au titre des missions de protection du patrimoine naturel et de la biodiversité et les synthétise dans le rapport d'activités annuel. Elles sont visibles sur le territoire et bénéficient à l'image environnementale du parc.

Bien qu'elles mobilisent un tiers de l'effectif du syndicat, ce dernier ne parvient pas à tirer profit de la gestion, par une même équipe, de plusieurs aires protégées pour mutualiser les actions et réduire les coûts, dans une recherche d'efficience. Par exemple, certains inventaires sont réalisés concomitamment mais sont dévolus par des marchés publics distincts, attribués à des prestataires différents.

La juxtaposition d'aires protégées et de labels, sur un même territoire, complexifie la compréhension de l'utilité de chacune des zones, aux réglementations contraignantes non harmonisées. Elle entraîne une confusion des objectifs poursuivis par chacune d'entre elles.

³⁰ Par exemple, la lutte contre le sainfoin d'Espagne et les battues de sangliers.

2.3 L'exercice des missions urbanisme et aménagement du territoire en question

Par une politique d'accompagnement des développements urbains, le parc œuvre pour la sauvegarde des spécificités (aménités) du territoire. L'offre de service du parc se traduit notamment par des aides à l'encadrement du développement, de l'aménagement du territoire, de la maîtrise de l'urbanisation.

2.3.1 Le conseil aux particuliers et l'accompagnement des collectivités

La valorisation du patrimoine et le développement culturel font partie des orientations de la charte. Le syndicat fait le constat que les nouveaux projets de construction en milieu rural perdent de leur cohérence architecturale et se banalisent. C'est pourquoi il s'est doté d'un conseiller en architecture et paysage à l'attention des habitants, des communes et des professionnels.

Ces missions auraient pu être réalisées par un conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) mais le département de l'Aube n'en dispose pas. Organisme investi d'une mission d'intérêt public, né de la loi n° 77-2 sur l'architecture du 3 janvier 1977, un CAUE a pour mission de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement dans le territoire départemental. En tant que centre de ressources, de lieu de rencontres et d'échanges, il apporte une aide à la décision, tant aux particuliers, aux élus et aux professionnels.

Or, le département de l'Aube ambitionne de créer, d'ici quelques mois, un CAUE. Il conviendra, dans cette perspective, de clarifier les missions respectives de chaque organisme, pour éviter tout doublon.

Par ailleurs, pour préserver l'identité bâtie et paysagère du territoire, le parc apporte des conseils lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et émet des avis sur les projets en application du droit des sols (permis de construire, déclaration préalable, permis d'aménager). Il est l'un des deux parcs naturels régionaux de France à réaliser cette mission.

Un agent, dédié à cette mission, élabore et diffuse des outils et des guides techniques, assure une permanence pour les conseils aux particuliers et aux communes, rend les avis, rédige les « porter à connaissance » et suit les procédures d'urbanisme des communes.

Malgré l'ambition du parc et les moyens mis en œuvre, l'ensemble du territoire n'est pas couvert. Certains services instructeurs ne lui transmettent pas les dossiers, particulièrement sur la partie orientale du territoire. Le nombre de saisines annuelles par les communes est variable et dépend de leurs besoins. Le parc n'est pas en mesure d'apprécier le volume de non-recours.

Tableau n° 5 : Suivi de l'activité des avis en matière d'application du droit des sols et d'accompagnement

	2020 ³¹	2021	2022
Nombre d'avis ADS	27	109	78
Nombre de communes ayant fait une demande d'avis (sur 58)	28	26	19
<i>Impact des projets (en %)</i>			
<i>Projets qualitatifs</i>	7	10	9
<i>Projets neutres</i>	30	44	63
<i>Projets à impact négatif modéré</i>	33	28	11
<i>Projets à impact négatif fort</i>	30	18	17
Accompagnement des communes	3	6	4
Accompagnement de particuliers	8	14	16

Source : CRC d'après les données du parc naturel régional

La chambre relève par ailleurs que le syndicat ne porte pas d'action concrète en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. L'enjeu de limitation de la consommation de nouveaux espaces et, lorsque c'est impossible, « rendre à la nature » l'équivalent des superficies consommées figure pourtant parmi les missions d'un parc naturel régional.

2.3.2 Des actions pour la reconquête et la valorisation du paysage

Le ministère de la transition écologique propose, de manière récurrente depuis 2013, un appel à projets « plans de paysage », qui invite à repenser la manière de concevoir l'aménagement du territoire. Fruit d'une démarche participative avec les habitants et les élus, il s'agit d'un outil de prise en compte du paysage, qu'il s'agisse de sa protection, sa gestion ou son aménagement, dans les politiques sectorielles d'aménagement du territoire (urbanisme, transports, infrastructures, énergies renouvelables, agriculture) à l'échelle opérationnelle du paysage et du bassin de vie. Il permet d'appréhender l'évolution et la transformation des paysages de manière prospective.

Le syndicat, lauréat de l'appel à projet 2019, s'appuie sur un bureau d'étude pour la réalisation du plan paysage, qu'il conçoit autour de la thématique « l'eau et les rêves, influence de la présence de l'eau sur le paysage et les formes architecturales ».

La démarche s'inscrit dans le calendrier de révision de la charte du parc, ce qui favorise la mise en commun des études de diagnostic et les temps de concertation, pour réfléchir

³¹ Données disponibles uniquement à partir de novembre 2020 pour les avis ADS.

collectivement à l'avenir du territoire. Le parc associe ainsi habitants et élus pour poser le diagnostic de son territoire et penser des objectifs de qualité paysagère.

Le parc réalise également des diagnostics communaux de paysage. Documents informatifs, ils dressent un état des lieux complet du paysage à l'échelle de la commune, qui peut ensuite se l'approprier pour élaborer sa politique d'aménagement et ses documents d'urbanisme. Outre le porter à connaissance du patrimoine bâti et paysager, le parc propose des solutions pour un aménagement durable. Ces diagnostics sont réalisés par des stagiaires (niveau master 2) recrutés à cet effet. Environ une trentaine de communes du parc disposent de leur atlas.

2.3.3 Une signalétique territoriale harmonisée

L'article 35 de la charte prévoit que « au-delà des approches règlementaires relatives à la publicité, le parc, en concertation avec l'ensemble des communes et ses partenaires institutionnels, instaure une charte graphique pour la signalétique locale à l'intérieur de son périmètre. Ce travail est mené de concert entre les partenaires afin que chacun d'entre eux puisse promouvoir l'identité recherchée et fédératrice de l'image du parc ».

Depuis 2012, le parc harmonise la signalétique sur son territoire. Ce projet a débuté par l'implantation de nouveaux panneaux d'entrée de parc et d'entrée de commune, qui identifient l'appartenance des communes au territoire du parc. Les 58 communes membres du parc en disposent.

Par ailleurs, le parc travaille à l'harmonisation de la signalétique du territoire en particulier sur la signalisation d'information locale (SIL), les relais information service (RIS) ou les panneaux de randonnées. C'est ainsi que dans le cadre du projet inter-parcs portant sur le bois et les matériaux biosourcés, le parc conçoit des panneaux RIS et des panneaux pédagogiques, au format et au contenu harmonisés, au bénéfice des communes. Il a réalisé plusieurs phases de prototypages. Toutefois, faute d'anticipation des ressources financières nécessaires pour déployer intégralement ce projet, le parc ne pourra pas, seul, couvrir toutes les communes de cette signalétique.

2.4 Le développement économique et social du territoire, une addition de missions hétéroclites

2.4.1 L'agriculture

Couvrant la moitié du territoire du parc, l'agriculture tient une place centrale en matière d'occupation des sols. La surface agricole utile représente 56 % du territoire et 380 exploitations sont présentes sur le territoire en 2022. Le parc est concerné par plusieurs appellations d'origine protégée, telles que champagne, côteaux champenois, brie de Meaux et chaource.

La charte³² fixe comme objectifs le maintien des entreprises agricoles sur le territoire du parc notamment dans le domaine de l'élevage, l'incitation au développement des pratiques agricoles durables et la valorisation des productions du territoire.

Sur le territoire du parc, 35 % des exploitations bovines ont disparu entre 2004 et 2015. Le parc n'a pas été en mesure de transmettre des données récentes relatives à la diminution des surfaces en herbe et ne dispose que d'une mesure faisant état d'une perte de 35 % de la surface « toujours en herbe » au profit de surfaces labourées entre 1985 et 2010.

Le parc accompagne par un « plan élevage » les agriculteurs vers la mise en place de mesures agroécologiques et climatiques pour encourager le changement de pratiques agricoles vers des pratiques favorables à la préservation de l'environnement. Les agriculteurs volontaires, en contrepartie d'aides financières, contractualisent pour cinq ou six années. De 2018 à 2022, 36 contrats ont été signés, pour 352 630 €, représentant 666 hectares. Il n'existe cependant aucune évaluation qualitative de l'impact et de l'utilité de ces aides. Pour autant, selon l'ordonnateur, six exploitants se sont par la suite engagés dans une démarche de paiements pour services environnementaux (PSE)³³, ce qui démontre une amélioration et un ancrage des pratiques agro-environnementales au sein du parc.

Le parc poursuit cette démarche et a déposé un nouveau projet en 2022 pour ouvrir le territoire Natura 2000 à la contractualisation. La surface du territoire retenue est d'environ 26 600 hectares, dont 9 114 hectares de surface agricole et 2 971 de surface toujours en herbe (prairies permanentes et prairies temporaires de plus de cinq ans).

D'autres actions initiées par le parc ne rencontrent pas le même intérêt, faute de mobilisation des acteurs ou faute d'aides financières. À titre illustratif, de 2020 à 2022, le parc a tenté sans succès de développer une filière locale de viande marquée « valeur parc naturel régional » (cf. *infra*). Le nombre d'éleveurs mobilisés a été insuffisant pour produire les volumes nécessaires à la structuration de la filière et garantir sa viabilité.

Le parc organise par ailleurs le concours général agricole des pratiques agroécologiques « prairies et parcours ». Remis au salon de l'agriculture de Paris, ce prix valorise les modes d'exploitation durables. Ce concours n'a toutefois pas pu être organisé en 2020, en raison de la Covid-19 et en 2021 faute de participants.

2.4.2 L'espace forestier

Avec une surface de 22 176 hectares, la forêt couvre plus d'un quart du territoire du parc naturel régional et constitue un élément majeur du patrimoine historique, paysager, écologique et économique du territoire.

³² Articles 41 à 45 de la charte.

³³ Un PSE est un système de rémunération des agriculteurs pour les services environnementaux qu'ils rendent à la société. Il repose sur l'évaluation des pratiques de l'ensemble de l'exploitation, selon différents indicateurs, en lien avec les enjeux environnementaux et agricoles du territoire choisi. Son principal objectif est la préservation des prairies permanentes du territoire, notamment humides, et la limitation des produits phytosanitaires et des engrais minéraux.

Bien que dès 2008 la charte ait abordé la question de la gestion de l'espace forestier³⁴ et de la promotion de cet espace³⁵, les premières actions identifiées sur la forêt sont très récentes, ce qui ne permet pas d'en évaluer l'impact.

L'une des principales réalisations est l'élaboration de la charte forestière de territoire, adoptée en 2022 pour la période 2021-2023, dont l'objectif est de gérer durablement, localement et de manière multifonctionnelle les forêts. La charte ambitionne de structurer une filière bois, dont la dynamique est pour l'instant faible sur le territoire. Elle vise à harmoniser les modes de gestion et l'exploitation dans le sens d'une valorisation durable de la ressource et de la préservation de la biodiversité. Elle s'appuie sur un collectif de partenaires, dont l'office national des forêts (ONF), le centre national de la propriété forestière (CNPf), l'association Les Amis du Parc, la fédération des chasseurs, l'agence de l'eau, des propriétaires privés et des lycées forestiers professionnels.

Par ailleurs et depuis 2020, le parc est gestionnaire de la forêt du Grand Orient (superficie de plus de 500 hectares), propriété du conservatoire du littoral. Dans le cadre du programme LIFE Biodiv'Est 2022-2031 porté par la région Grand Est, le parc propose notamment des actions de paiements pour services environnementaux avec l'implantation d'îlots de senescence.

2.4.3 La promotion des acteurs locaux : les marques « valeur parc naturel régional » et « croque ton parc »

La marque « valeur parc naturel régional » est une marque déposée, propriété de l'État, qui en a confié le pilotage à la fédération des parcs naturels régionaux. Elle est commune aux 46 parcs naturels régionaux qui l'ont adoptée et qui sont responsables de sa mise en œuvre sur leur territoire.

Il s'agit d'une marque collective, attribuée par le parc sur la base d'une démarche contractuelle à tous les professionnels du territoire qui le souhaitent et qui satisfont le niveau d'exigence requis. La marque, attribuée pour cinq ans, porte les valeurs des parcs, à savoir l'attachement au territoire, la forte dimension humaine et sociale, la préservation et la valorisation des patrimoines.

Le parc naturel régional de la forêt d'Orient a relancé, depuis 2018, l'animation autour de cette marque et labellise chaque année en moyenne cinq hébergeurs. Il propose quatre types de marquage : les hébergements touristiques (hôtellerie, gîtes ou chambres d'hôtes), les restaurants, les sites de découvertes et les produits agricoles (miels, légumes, fruits, fleurs, plantes). Pour procéder à la labellisation, le parc a noué des partenariats avec le syndicat apicole de l'Aube, l'office de tourisme intercommunal des grands lacs de Champagne et le comité départemental de tourisme Aube-en-Champagne.

Le parc disposant de peu de données, l'impact de cette marque sur le territoire est difficilement analysable.

³⁴ Articles 23 et 24 de la charte.

³⁵ Articles 46 et 47 de la charte.

En complément, le parc avait créé un label « croque ton parc » pour soutenir les circuits alimentaires de proximité et la valorisation des savoir-faire issus du territoire. Seuls certains des produits reconnus sous ce label l'étaient également sous la marque « valeur parc naturel régional ». Si ces deux dispositifs se faisaient concurrence, au détriment de la marque nationale, pourtant commune aux parcs naturels régionaux et garante d'exigence, la chambre prend note que, selon l'ordonnateur en fonctions, le label n'existe plus.

2.4.4 Le programme européen LEADER

En 2015, le syndicat a élaboré une stratégie locale de développement du territoire, « développer l'attractivité pour mieux vivre et accueillir sur le territoire », en vue de candidater au programme européen LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Le parc a été sélectionné pour porter ce programme 2014-2020, prolongé jusqu'en 2022.

Volet territorial du FEADER (fonds européen agricole et de développement de l'espace rural), LEADER est un programme d'initiative européenne en faveur du développement rural ayant pour objectif d'inciter et d'aider les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective de plus long terme. Le programme fait intervenir des acteurs issus des territoires d'univers différents, publics ou de la société civile, sur toutes les thématiques développées sur le territoire (circuit court, transition énergétique, culture, tourisme, économie locale, etc.).

Le syndicat dispose ainsi d'une enveloppe de 1,8 M€ pour la période 2016-2022 pour cofinancer des projets publics ou privés qui favorisent le développement des zones rurales. Un agent à temps plein s'occupe du programme.

En mars 2023, 55 dossiers ont été présentés dans le cadre du programme, 26 ont fait l'objet d'un paiement et sont considérés comme soldés, six sont en cours d'instruction pour paiement. À titre illustratif, le programme LEADER a subventionné l'épicerie sociale et solidaire de Vendeuvre-sur-Barse (5 600 €) ou l'hôtel équestre à Dosches (48 906 €).

Le parc a été retenu dans le cadre de la nouvelle programmation 2023-2027. Il disposera sur cette période d'une nouvelle enveloppe d'un million d'euros pour accompagner les projets d'un territoire élargi à 109 communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc naturel régional de la forêt d'Orient met en place des actions qui entrent dans le périmètre des missions exposées par l'article R. 333-1 du code de l'environnement. Toutefois, ces missions apparaissent très émietées et inégalement investies par le parc. Enfin, leur impact n'est pas mesuré, ce qui ne permet pas de mettre distinctement en évidence la plus-value du parc.

3 DES DIFFICULTÉS DE GESTION ET DE PILOTAGE AFFECTANT LE FONCTIONNEMENT DU PARC NATUREL RÉGIONAL

3.1 Une gestion interne à structurer afin de la renforcer

3.1.1 D'importantes lacunes dans la gestion des ressources humaines

3.1.1.1 Un suivi insuffisant des effectifs

Les données issues des tableaux annuels des effectifs, des bilans sociaux, des états annuels du personnel annexés aux comptes administratifs et des organigrammes, adoptés entre 2018 et 2022, ne sont pas concordantes et insuffisamment fiables. Leur analyse croisée ne permet pas de déterminer avec certitude le nombre d'agents employés chaque année par le syndicat.

Plus largement, la chambre relève les difficultés du syndicat à produire des informations fiables dans le domaine des ressources humaines.

Recommandation n° 2. (PNRFO) : Se doter d'outils de comptabilisation des effectifs, de sorte à produire des informations concordantes dans les documents réglementaires (tableau annuel des effectifs, état annuel du personnel).

Des échanges avec les services ont néanmoins permis de consolider les chiffres présentés ci-après. Le nombre d'agents employés par le syndicat est en moyenne de 28, mais avec une augmentation de trois agents entre 2018 et 2022 (+ 10 %). Avec un ratio d'un agent pour deux communes, l'effectif présente un niveau plutôt confortable.

Tableau n° 6 : Effectifs du syndicat entre 2018 et 2022, en nombre d'agents

<i>Nombre d'agents</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Titulaires	11	10	11	10	9
Contractuels	15	18	17	19	20
Postes pourvus	26	28	28	29	29

Sources : tableaux annuels des effectifs et états annuels du personnel du syndicat, retraités par la CRC Grand Est

Le syndicat emploie une large majorité d'agents contractuels (plus de 70 %). Les postes à caractère administratif sont majoritairement occupés par des titulaires et ceux de la filière

technique par des contractuels. La catégorie A est la plus représentée (près de 60 %), puis la catégorie C avec près d'un quart des agents.

La prédominance des emplois de contractuels dans l'effectif tient à plusieurs facteurs. Comme la plupart des parcs naturels régionaux, celui de la forêt d'Orient connaît des difficultés de recrutement de personnels titulaires en raison de l'accessibilité des lieux, de la forte technicité des missions et des compétences rares requises pour occuper certains emplois.

3.1.1.2 Une procédure de recrutement à améliorer

La chambre rappelle que le recrutement d'agents titulaires est le principe général dans la fonction publique. Si le recours aux contractuels pour occuper des emplois permanents est autorisé, il demeure une exception dont la mise en œuvre est strictement encadrée. Au vu de la part significative du recours aux contractuels sur emplois permanents, la chambre a contrôlé la procédure fondée sur l'article L. 332-8-2 du code général de la fonction publique. Cette disposition permet de recruter un agent contractuel « *lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté [...]* ». 15 agents ont été recrutés sur ce fondement entre 2018 et 2022.

Le syndicat respecte les étapes de recrutement, à savoir la création ou la vacance d'emploi, la publication de l'avis, l'établissement de la liste des candidats, les entretiens de recrutement et la notification aux candidats non retenus.

Pour autant, les services ne dressent pas dans un document les appréciations portées sur chaque candidat reçu en entretien, au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expériences professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir (procès-verbal). Sauf rares exceptions, les grilles de notation ne sont pas renseignées.

Il n'est dès lors pas possible d'apprécier si les conditions posées par l'article L. 332-8-2 du code général de la fonction publique sont respectées.

Rappel du droit n° 2 : (PNRFO) : Formaliser les recrutements par un compte-rendu qui permette de justifier le recours à des contractuels sur emplois permanents, conformément aux dispositions de l'article L. 332-8-2 du code général de la fonction publique et de l'article 2-9 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, modifié, relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

La chambre prend note que, selon l'ordonnateur, les procès-verbaux de jurys de recrutement ont été mis en place courant 2023 et les grilles de notation sont désormais renseignées.

3.1.1.3 Une clarification à apporter dans la répartition des dépenses de personnel entre les différents budgets

Le syndicat comptabilise les dépenses réelles de personnel par budget, par des écritures comptables de facturation de mise à disposition de personnel entre les budgets (compte de dépense 6215 aux budgets annexes, comptes de recettes 70841 au budget principal).

Tous budgets confondus, les dépenses de personnel sont de 1,26 M€ en 2022 et augmentent de 11 % par rapport à 2018. Pour autant, effet induit de l'augmentation des dépenses courantes, leur poids dans les dépenses de fonctionnement diminue de 10 points entre 2020 et 2022 pour représenter 48 % en 2022.

Les dépenses de personnel du budget principal progressent de 42 % entre 2021 et 2022, soit de près de 340 000 €. La clôture des deux budgets annexes « réserves naturelles » explique seulement en partie l'augmentation des dépenses du budget principal. Pourtant, le nombre total de postes pourvus est inchangé entre 2021 et 2022.

Tableau n° 7 : Les dépenses de personnel du syndicat, par budget, entre 2018 et 2022

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Budget principal	834 085	915 539	819 317	807 304	1 142 801
Budget annexe information et promotion touristique	28 968	25 557	23 743	44 330	34 448
Budget annexe espace faune	80 627	58 003	81 293	79 597	79 956
Budget annexe réserve naturelle nationale	148 194	154 723	141 835	142 933	
Budget annexe réserve naturelle régionale	40 743	42 287	44 675	45 579	
Total dépenses de personnel	1 132 617	1 196 109	1 110 863	1 119 743	1 257 205
Total dépenses de fonctionnement	1 967 316	2 027 208	1 881 568	2 078 045	2 607 790
<i>Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement</i>	58 %	59 %	59 %	54 %	48 %

Sources : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion du syndicat

Les dépenses de personnel des budgets annexes des réserves naturelles sont relativement stables entre 2018 et 2021, représentant 190 000 € en moyenne par an, celles du budget annexe espace faune d'environ 80 000 €. L'année 2019 est atypique en raison de vacances de poste.

Alors qu'elles sont stables entre 2018 et 2020, en moyenne à 26 000 €, les dépenses de personnel du budget annexe information et promotion touristique augmentent à plus de 44 000 € en 2021 (87 %) puis diminuent à 34 500 € en 2022 (- 22 %).

L'analyse des refacturations des dépenses de personnel sur ce budget annexe révèle des clés de répartition variables en fonction des exercices : jusqu'en 2020, le syndicat y comptabilise 15 % du temps de travail du chargé de mission tourisme et 40 % de l'hôte d'accueil. En 2021, le temps de travail du chargé de mission tourisme est compté à 20 % pour les quatre premiers mois de l'année puis à 45 % pour les autres mois, auxquels s'ajoute un temps moyen annuel de 38,5 % du poste de chargé de communication. La clé de répartition prévisionnelle évolue de nouveau en 2023, à raison de 50 % de chacun des deux postes d'agent d'accueil et de 10 % du chargé de mission tourisme.

Aucun acte juridique ni aucune note interne ne précise les modalités de répartition des dépenses concernées entre le budget principal et le budget annexe.

La chambre invite dès lors le syndicat à clarifier et stabiliser le système de refacturation des dépenses de personnel entre budgets.

3.1.1.4 Les 1 607 heures respectées depuis le 1^{er} janvier 2024

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique rappelle que la durée légale annuelle de travail des agents publics à temps complet est de 1 607 heures. Le délai de conformité à cette exigence est fixé au 1^{er} janvier 2022.

Le syndicat disposait d'un accord-cadre appliqué depuis le 1^{er} janvier 2002 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et l'amélioration du service public, qui est resté inchangé depuis lors.

En application de cet accord, les agents disposaient de 27 jours de congés payés et de deux jours de congés supplémentaires (dits « jours de fractionnement ») lorsque des congés annuels sont posés entre le 1^{er} novembre et le 30 avril. Les agents travaillaient sur une base de 39 heures par semaine et disposaient chaque année, à ce titre, de 23 jours de réduction de temps de travail (RTT).

Les agents travaillaient ainsi 203 jours par an au lieu des 205 jours attendus pour respecter le temps de travail réglementaire. Ni l'accord-cadre ni aucune note interne ne prévoyaient par ailleurs les modalités de mise en œuvre de la journée de solidarité.

Enfin, les agents disposaient de jours de congés supplémentaires pour ancienneté, à raison d'une journée pour cinq années d'ancienneté en tant qu'agents du parc. Ces congés n'étaient fondés sur aucune base légale.

Au vu de ces éléments, la chambre a rappelé au syndicat son obligation de respecter une durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures pour ses agents, ce qu'il a fait par délibération du comité syndical du 18 décembre 2023. Le syndicat respecte ainsi les 1 607 heures depuis le 1^{er} janvier 2024.

3.1.1.5 Des primes et indemnités versées sans base légale jusqu'à la mise en place du Rifseep au 1^{er} janvier 2024

Le régime indemnitaire se définit comme l'ensemble des primes et indemnités susceptibles d'être octroyées aux agents publics au titre des articles L. 714-4 à L. 714-13 du code général de la fonction publique. Il constitue un complément de traitement distinct des autres éléments de la rémunération que sont le traitement indiciaire, le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence, la nouvelle bonification indiciaire.

Les avantages consentis au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif. Il appartient à l'assemblée délibérante de décider de la mise en place ou de la modification d'un régime indemnitaire. Les régimes indemnitaires applicables en 2023 aux agents du syndicat sont issus de trois délibérations, adoptées par le comité syndical le 25 février 1999 et le bureau syndical les 13 octobre 2004 et 28 juin 2012.

Dans un souci de simplification et d'harmonisation du paysage indemnitaire, le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Le décret retient le principe d'une mise en œuvre progressive de ce régime.

La direction générale aux collectivités locales (DGCL) et la direction générale des finances publiques (DGFIP) ont précisé, dans une circulaire interministérielle du 3 avril 2017, que la délibération de l'assemblée délibérante devait être adoptée « *dans un délai raisonnable* ». Par une instruction du 28 septembre 2021, les préfets ont été fermement invités à rappeler aux collectivités et établissements publics l'obligation de mise en conformité de leurs régimes indemnitaires avec le Rifseep, « *par tous les moyens à [leur] disposition* » et « *à ce que cela soit mis en œuvre dans les meilleurs délais* ».

Le syndicat a continué à verser jusqu'en décembre 2023 des primes qui, pour certaines, n'avaient plus de base légale (prime de service et de rendement, indemnité spécifique de service, indemnité d'exercice de missions des préfectures). Le syndicat a mis en place le Rifseep au 1^{er} janvier 2024 (délibération du comité syndical du 18 décembre 2023), soit près de 10 ans après la parution du décret instaurant ce régime.

3.1.2 Des procédures de passation des marchés publics à fiabiliser

Le syndicat est un pouvoir adjudicateur au sens de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique. À ce titre, il doit respecter la réglementation dans ce domaine.

Le syndicat ne s'est pas doté d'un guide des procédures ou d'un règlement interne sur les marchés publics, qui seraient pourtant nécessaires pour clarifier les règles et les seuils de mise en concurrence, notamment pour les procédures adaptées. Il ne dispose pas d'une cartographie de ses achats, qui permettrait d'identifier des seuils de computation³⁶ pour les besoins récurrents. Le seul document à disposition des agents est une fiche de procédure interne pour l'établissement des bons de commandes.

Le syndicat a conclu, entre 2018 et 2022, des marchés de travaux, de fournitures et de services, dans le cadre de procédures adaptées, pour plus d'1 M€. Aucun des besoins n'a dépassé le seuil de procédure formalisée. Les marchés de services représentent près de 80 % des achats réalisés par le biais de la commande publique.

Ces chiffres sont toutefois sous-estimés puisque le syndicat procède à des achats hors procédure de marché public, sans s'inscrire dans le cadre des circonstances dérogatoires prévues par l'article R. 2122-8³⁷ du code de la commande publique.

³⁶ L'article R. 2121-6 du code de la commande publique prévoit que « *pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

³⁷ Article R. 2122-8 du code de la commande publique : « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R. 2123-1. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une*

À titre illustratif s'agissant des acquisitions de véhicules, le syndicat a acheté, en 2019, un tracteur pour 52 400 € HT après sollicitation de plusieurs prestataires mais sans recourir à une procédure adaptée. Il a également acquis, entre 2019 et 2022, trois véhicules pour un montant total de 64 827 € HT, sur le fondement de devis remis par des concessionnaires et sans mise en concurrence préalable.

Entre 2018 et 2022, sur les 44 marchés publics passés par le syndicat, huit procédures ont été abandonnées (soit 18 %), dont sept au motif de vice de procédure ou d'intérêt général. Au vu de leur part significative dans le nombre de marchés conclus, la chambre a procédé à un contrôle exhaustif des abandons de procédure.

Les marchés déclarés sans suite pour infructuosité³⁸ de la procédure d'attribution n'appellent pas d'observation.

Pour les autres marchés, le syndicat a souvent recours au motif économique en raison de l'insuffisance de crédits budgétaires alloués à l'opération objet du marché (cf. marché n° 2021-9, lot 1 « études habitats/flore ») ou de la non obtention des financements initialement prévus pour cette opération (cf. marché n° 2022-5 « conduite d'étude sur la stratégie des parcs naturels régionaux du Grand Est dans un contexte de développement de l'agroforesterie et sa mise en œuvre »).

Une offre peut être considérée comme inacceptable, en application de l'article L. 2152-3 du code de la commande publique, lorsque « *le prix [proposé] excède les crédits budgétaires alloués au marché, déterminés et établis avant le lancement de la procédure* ». L'acheteur doit néanmoins être en mesure de prouver qu'il n'a pas inscrit les crédits permettant de financer une telle offre. Ainsi, lorsque le budget de l'acheteur lui permet d'accepter l'offre, celle-ci ne peut être rejetée comme inacceptable³⁹ et ce, même si son prix est largement supérieur au montant estimé du marché public⁴⁰.

Un motif économique peut également être soulevé comme motif d'abandon de procédure. Notamment, si un motif d'ordre budgétaire est invoqué, par exemple lorsque le coût estimé des travaux dépasse le budget disponible, l'acheteur doit alors démontrer l'existence et l'origine des surcoûts invoqués. Le motif peut être d'ordre financier, tiré de ce que les prestations objet du marché public pouvaient être réalisées pour un montant nettement moins élevé que celui initialement prévu sur des bases techniques nouvelles⁴¹.

À titre d'exemple, le syndicat a déclaré le lot 1 « étude flore-habitats » du marché n° 2021-9 sans suite pour motif économique puisque le coût dépassait le budget disponible. Ce motif ne paraît pas justifié puisque l'un des deux prestataires présentait une offre à 38 699 € TTC pour une estimation du montant du lot à « environ 25 000 € à 30 000 € » HT. L'écart entre le montant proposé et l'estimation haute est de 2 699 €, soit 7,5 %.

bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ».

³⁸ Cf. articles R. 2185-1 et R. 2185-2 du code de la commande publique.

³⁹ Par exemple, conseil d'État, 24 juin 2001, Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines, n° 346665.

⁴⁰ Par exemple, marché n° 2021-9 pour la réalisation d'un atlas de biodiversité communale, le montant prévu par le syndicat pour le lot n° 1 pour l'étude flore/habitats est de 25 000 € à 30 000 €. Deux offres ont été reçues, l'une à 38 699 € TTC et l'autre à 70 0870 € TTC.

⁴¹ Cf. fiche technique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, thématique « l'abandon de procédure ».

Aucun des motifs invocables, issus du code de la commande publique ou de la jurisprudence, ne renvoie à la notion de budget annuel (enveloppe) dont disposerait l'administration pour l'ensemble de ses achats publics. Il revient au contraire au pouvoir adjudicateur, pour chaque achat et chaque lot d'un marché, de procéder à une estimation sincère et fiable de la prestation voulue et d'y affecter les crédits correspondants. La réalisation de l'objectif de bonne utilisation des deniers publics dépend notamment de ces phases préalables d'évaluation financière des besoins et d'affectation budgétaire réaliste. De l'estimation faite en amont par l'acheteur public découle le montant des crédits budgétaires qu'il entend engager pour une prestation donnée.

La chambre invite le syndicat à fiabiliser les procédures de passation des marchés publics. Le recrutement, en cours, d'un gestionnaire de marchés publics, devrait l'y aider.

3.2 La qualité perfectible des informations budgétaires et comptables

3.2.1 La qualité de l'information budgétaire

En application des dispositions du paragraphe I de l'article L. 5722-1 du CGCT, le syndicat est soumis aux dispositions applicables aux communes de 3 500 à 10 000 habitants, dont l'amortissement des immobilisations, le rattachement des produits et des charges à l'exercice et la production d'annexes et d'informations complémentaires aux documents budgétaires (article L. 2313-1 du CGCT).

Les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT définissent le contenu du rapport sur les orientations budgétaires (débat et vote sur le rapport) que le syndicat doit présenter. Outre les orientations budgétaires, le rapport doit contenir des informations sur les engagements pluriannuels envisagés et sur la structure et la gestion de la dette. L'ensemble de ces éléments d'orientation doit permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Conformément à ces dispositions, le syndicat présente chaque année un rapport d'orientation budgétaire lors du premier conseil syndical de l'année concernée avant le vote du budget. La chambre note que ces rapports sont de qualité inégale et ne répondent pas complètement aux exigences posées en la matière.

Depuis 2016 et en application des dispositions de l'article L. 333-3 du code de l'environnement, le syndicat doit présenter une programmation financière pluriannuelle. Les rapports d'orientation budgétaire présentés ne contiennent pourtant aucune information sur ce sujet, à l'exception du projet de rénovation de la maison du parc, propriété du département de l'Aube, maître d'ouvrage des travaux à venir.

Rappel du droit n° 3 : (PNRFO) : Conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, présenter dans le rapport d'orientation budgétaire annuel les engagements pluriannuels du syndicat.

De plus, en ne mettant pas à disposition des citoyens sur son site internet les documents d'information budgétaire, le syndicat ne respecte pas les obligations de l'article R. 2313-8 du CGCT.

Rappel du droit n° 4 : (PNRFO) : Conformément aux dispositions de l'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales, publier sur le site internet du parc naturel régional de la forêt d'Orient les documents d'information budgétaire.

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. De 2018 à 2022, les taux d'exécution budgétaire des dépenses de fonctionnement, en moyenne de 67 %, sont le signe d'une surestimation systématique des prévisions au regard des besoins réels. Il en est de même pour les recettes de fonctionnement, qui affichent un taux d'exécution moyen de 77 %.

Le même constat peut être posé en section d'investissement. Les taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement s'établissant, en moyenne à 42 %, avec un plancher à 29 % en 2019. Les montants de restes à réaliser sont élevés, atteignant plus de 10 % des crédits ouverts. Les taux d'exécution budgétaire des recettes d'investissement sont eux, en moyenne, de 47 %.

La chambre observe une surestimation généralisée des prévisions budgétaires et une sous-consommation des crédits ouverts, dont la récurrence affecte la sincérité budgétaire. Elle invite le syndicat à ajuster ses prévisions budgétaires au plus près de ses besoins.

3.2.2 La fiabilité des comptes

3.2.2.1 Le suivi du patrimoine

Le patrimoine d'un syndicat mixte est retracé dans ses comptes de bilan, qui doivent en donner une image fidèle, complète et sincère. La responsabilité du suivi en matière d'immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public.

Des écarts modiques, totalisant moins de 1 % de l'actif total sont relevés entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'inventaire de l'ordonnateur.

Même si les différences sont faibles, la chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable en vue de leur régularisation, et ce d'autant plus que l'actif doit être apuré avant le passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57 prévu au 1^{er} janvier 2024.

3.2.2.2 Les restes à réaliser en investissement

Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser en investissement correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes. L'article R. 3312-11 du même code impose à l'ordonnateur « *de produire un état des restes à réaliser arrêté au 31 décembre de l'exercice clos* ».

Tableau n° 8 : Restes à réaliser en section d'investissement du budget principal

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses	43 600	87 642	79 781	116 232	115 355
Recettes	18 789	100 801	134 241	76 271	179 801

Source : CRC Grand Est d'après les comptes administratifs du syndicat

La chambre a procédé à un contrôle approfondi des restes à réaliser (RAR), en dépenses et en recettes, des exercices 2018 et 2022.

Les pièces transmises par le syndicat ne permettent pas de justifier l'ensemble des restes à réaliser inscrits en dépenses. En 2021, le parc a ainsi inscrit pour plus de 47 000 € de RAR au compte 2182 « autres immobilisations corporelles matériel de transport », correspondant à l'acquisition de deux véhicules. Les dates inscrites sur les justificatifs fournis sont pourtant postérieures au 31 décembre 2021.

Par ailleurs, les inscriptions en recettes d'investissement sont difficilement appréciables faute de production, par le syndicat, des décomptes des restes à percevoir. Certaines recettes correspondent par ailleurs à des soldes de subventions annuelles à percevoir, qui auraient donc dû être rattachés à l'exercice en cours.

La chambre constate donc que les inscriptions de restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes, ne sont pas toujours justifiées ou sont erronées. En conséquence, l'information comptable des instances et des tiers, et son exploitation en interne dans le cadre du pilotage budgétaire et financier sont perfectibles.

Rappel du droit n° 5 : (PNRFO) : Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, n'inscrire en restes à réaliser que les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

3.2.2.3 Les provisions

Conformément aux dispositions des articles L. 2331-2, L. 2252-2 et R. 2321-2 du CGCT, le syndicat doit constituer des provisions pour risques et charges en application du principe de prudence afin de ne pas transférer sur des exercices futurs des incertitudes présentes et identifiées susceptibles de grever son patrimoine et son résultat.

Si à la date de dépôt du rapport le syndicat n'a pas de contentieux en cours, des contentieux notamment en matière de ressources humaines ont impliqué le syndicat depuis 2018, sans qu'il ne constitue de provision.

Par ailleurs, par délibération du 8 décembre 2004, le bureau syndical a décidé la mise en place et les conditions d'utilisation du compte-épargne temps (CET). Le CET est ouvert à l'ensemble du personnel, titulaire et non titulaire. Les contractuels avec un contrat de travail d'une durée supérieure à un an peuvent y prétendre. Au 31 mars 2023, 11 agents du parc disposent d'un CET, pour un stock total de 166 jours.

Néanmoins, l'instruction M57 indiquant qu'« *une provision est constituée pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte épargne-temps par l'ensemble des personnels* ⁴² », il appartient au syndicat de constituer une provision à ce titre.

Rappel du droit n° 6 : (PNRFO) : En application de l'instruction budgétaire et comptable M57, constituer des provisions pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur compte-épargne temps par le personnel.

3.3 Une situation financière confortable qui appelle un réexamen du montant de la contribution des membres du syndicat

En 2023, le syndicat disposait d'un budget principal et deux budgets annexes, l'un dédié à l'espace faune et l'autre à l'information et à la promotion touristique. Le budget du syndicat comprenait jusqu'en 2021 deux autres budgets annexes (pour la RNR de Courteranges et pour la RNN de la forêt d'Orient), clôturés par décision du comité syndical du 27 septembre 2021 avec reprise au budget principal à l'exercice 2022. Cette fusion explique l'augmentation apparente de 28 % des produits de gestion du budget principal, qui ont atteint près de 2,4 M€ en 2022.

Le syndicat ne supporte aucun emprunt. Les charges et produits exceptionnels étant très faibles, le résultat exceptionnel n'est pas significatif, sauf en 2018 où il s'est élevé à 76 000 € en raison de la perception du *boni* de liquidation de l'association de tourisme intercommunal des grands lacs et de la forêt d'Orient.

Cette structure financière se traduit par une capacité d'autofinancement nette équivalente à la capacité d'autofinancement brute et à l'excédent brut de fonctionnement.⁴³

Entre 2018 et 2022, le budget du syndicat a dégagé une capacité d'autofinancement (CAF) nette positive, les produits de gestion perçus étant toujours supérieurs aux charges de gestion. Plus précisément, entre 2018 et 2021, les produits ont augmenté de 17 % alors que les charges, maîtrisées, restaient stables. La CAF, alors très excédentaire, a permis d'absorber en 2022 l'intégration au budget principal des deux budgets annexes dédiés aux réserves naturelles, clôturés en 2021 avec une CAF négative.

Tableau n° 9 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute du budget principal du syndicat

En euros	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	1 566 182	1 587 968	1 818 254	1 841 396	2 360 588
Charges de gestion	1 458 893	1 551 644	1 331 101	1 450 466	2 253 662
Excédent brut de fonctionnement	107 289	36 324	487 153	390 930	106 926
Capacité d'autofinancement brute	183 679	43 186	516 063	391 629	102 585

Sources : comptes de gestion du syndicat

⁴² Instruction M57, tome 1, titre 2, chapitre 2.

⁴³ Les tableaux détaillés d'analyse financière des budgets figurent en annexe n° 4.

Les ressources institutionnelles (dotations et participations) représentent la quasi-totalité des ressources du syndicat. Tous budgets confondus, elles se sont élevées à plus de 2,1 M€ en 2022, soit près de 500 000 € de plus qu'en 2018 (+ 29 %).

Sur la période 2018-2022, les principaux financeurs du syndicat ont été la région Grand Est et le département de l'Aube (moyennes respectives de 23 %), puis l'État (16 %) et les fonds européens (12 %). Les participations versées par les communes et les autres partenaires ont représenté, en cumulé et en moyenne, 21 % des participations perçues. La participation de TCM est restée faible, inférieure à 5 % en moyenne par an.

Tableau n° 10 : Évolution des participations, par typologie d'acteurs, tous budgets du syndicat

	2018	2019	2020	2021	2022
État	274 740	365 243	182 224	269 744	332 594
Région Grand Est	354 769	380 329	441 426	362 282	483 403
Département de l'Aube	384 000	384 000	434 000	399 183	384 000
Communes	127 040	126 572	132 908	124 872	131 466
TCM	91 594	91 594	91 594	73 275	73 275
Fonds européens	181 247	122 529	267 974	198 310	315 620
Autres	246 365	222 185	179 715	214 223	422 555
Total	1 659 756	1 692 453	1 729 840	1 641 889	2 142 914

Sources : comptes de gestion du syndicat

Les participations statutaires représentent la moitié du total des participations reçues annuellement par le parc. Leur part a baissé en 2022 à 40 %, en raison de soutiens exceptionnels reçus pour mener le processus de renouvellement du classement.

Tableau n° 11 : Financement propre disponible du budget principal

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF nette	183 679	43 186	516 063	391 629	102 585	1 237 142
+ FCTVA	18 561	0	19 184	27 594	9 568	74 907
+ subventions d'investissement reçues	22 935	19 772	84 178	119 605	182 523	429 013
+ produits de cession	2 000	0	12 600	0	1 000	14 600
= <i>financement propre disponible</i>	227 175	62 958	632 025	538 828	295 676	1 756 662

Sources : comptes de gestion du syndicat

Le syndicat mixte ne supporte que des dépenses d'investissement restreintes, d'un montant cumulé de 2018 à 2022 de 814 454 €. Essentiellement composées de dépenses d'équipement, leur montant annuel moyen s'est établi à 156 000 €. Parmi ces dépenses figurent des véhicules, le matériel d'observation (jumelles et lunettes optiques) et celles liées par exemple à l'installation de panneaux signalétiques à l'entrée de chaque commune informant de leur qualité de membre du parc naturel régional. Les subventions d'investissement octroyées par le syndicat à d'autres partenaires ont été marginales.

En cumulé sur la période 2018-2022, le syndicat a disposé de 1,7 M€ de financement propre disponible pour financer ses dépenses d'équipement. Cette situation financière est confortable en l'absence de dépenses d'investissement significatives.

Dans les prochaines années, seuls des travaux d'entretien et de réhabilitation du patrimoine immobilier seront à prévoir. Or, le syndicat n'est propriétaire que de l'écomusée de Brienne-la-Vieille. Les autres bâtiments qu'il occupe le sont par le biais de mise à disposition ou de contrats de location (auprès du département de l'Aube pour le siège du syndicat à Piney et la longère de Géraudot, du conservatoire du littoral pour le pavillon Saint-Charles à Piney). Selon le président de la région Grand Est, la maîtrise d'ouvrage du projet de réhabilitation du siège du parc sera assurée par le département de l'Aube, qui financera les travaux aux côtés de la région Grand Est.

Dans ces conditions, le syndicat dispose d'un fonds de roulement élevé et d'une trésorerie abondante, laquelle s'élève à plus de 1,5 M€ en 2022, équivalant à 250 jours de charges courantes, en progression de 35 % par rapport au niveau de 2018.

Tableau n° 12 : Trésorerie du budget principal

<i>Au 31 décembre, en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	1 537 486	1 468 092	1 905 884	2 207 398	2 128 129
- <i>Besoin en fonds de roulement</i>	403 024	316 766	642 389	749 125	592 210
= trésorerie nette	1 134 462	1 151 326	1 263 495	1 458 273	1 535 919
<i>En jours de charges courantes</i>	284	271	347	367	249

Sources : comptes de gestion du syndicat

Si un tel niveau de trésorerie permet d'assurer, sans difficulté, les avances de financement pour la mise en œuvre des projets, en raison des délais de déblocage de fonds européens qui les cofinancent, il pourrait cependant amener les membres du syndicat à ajuster le montant de leur contribution.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc peut améliorer sa gestion tant en matière de ressources humaines que de commande publique. Le niveau élevé du fonds de roulement et de la trésorerie du syndicat devrait inciter ses membres à ajuster le montant de leur contribution.

CONCLUSION

Cinquante ans après sa création, le parc naturel régional de la forêt d'Orient est aujourd'hui appelé à redéfinir ses missions. S'il a, par le passé, été à l'émergence de projets structurants au bénéfice des communes et de leurs habitants, il peine aujourd'hui à rendre visibles ses activités auprès de la population.

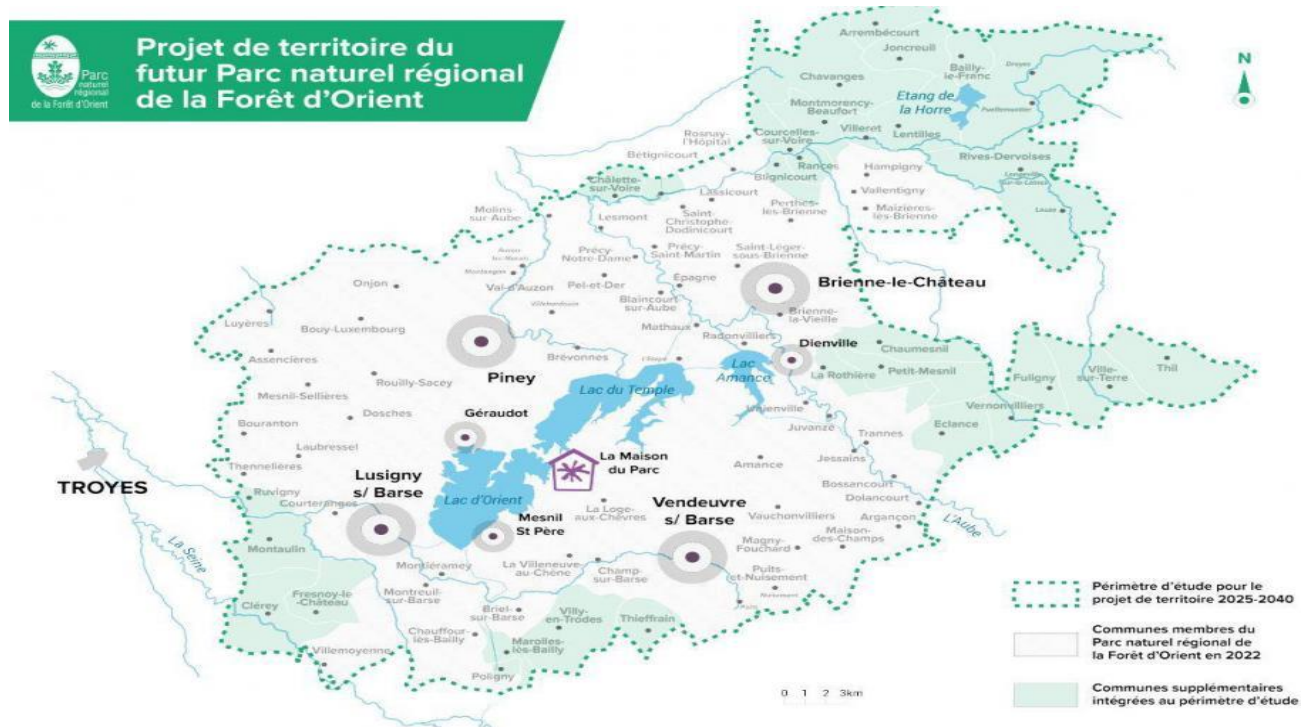
Certains des enjeux identifiés par sa charte actuelle, qui fondent le projet du territoire défini en 2008, sont désormais portés par d'autres opérateurs publics ou mobilisent peu les communes et leurs habitants, pourtant premiers bénéficiaires des actions d'un parc naturel régional. Les désaccords entre les communes, notamment sur la place des énergies non carbonées dans la stratégie du parc, rendent incertaine l'issue de la procédure de renouvellement du classement, alors même qu'un élargissement à 87 communes est prévu.

ANNEXES

Annexe n° 1. Cartes du territoire du parc naturel régional de la forêt d'Orient.....	47
Annexe n° 2. Liste des membres du syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc naturel régional de la Forêt d'Orient	53
Annexe n° 3. Procédure de révision d'une charte de parc naturel régional	56
Annexe n° 4. Tableaux d'analyse financière du budget du parc naturel régional de la forêt d'Orient.....	57

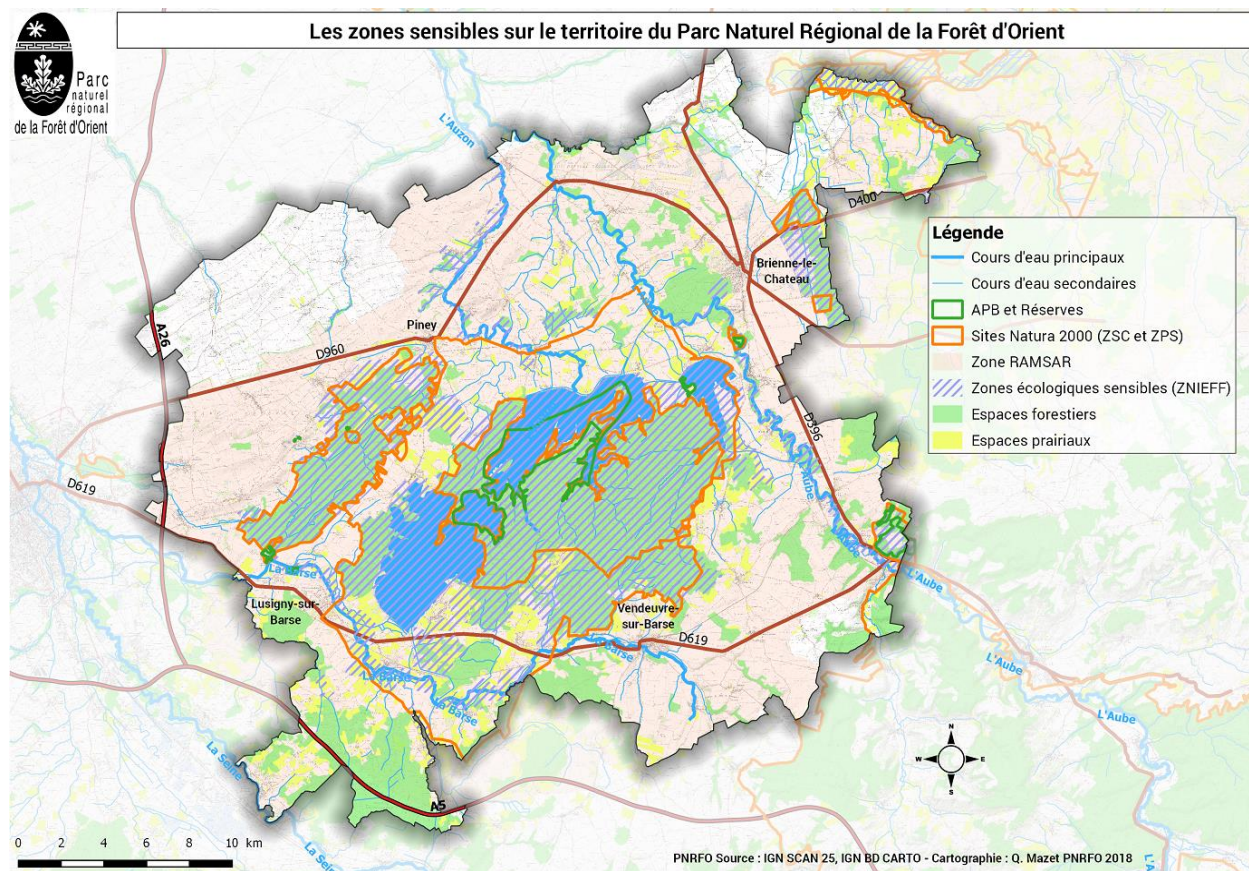
Annexe n° 1. Cartes du territoire du parc naturel régional de la forêt d'Orient

Carte n° 1 : Périmètre géographique du parc naturel régional de la forêt d'Orient et le projet d'extension



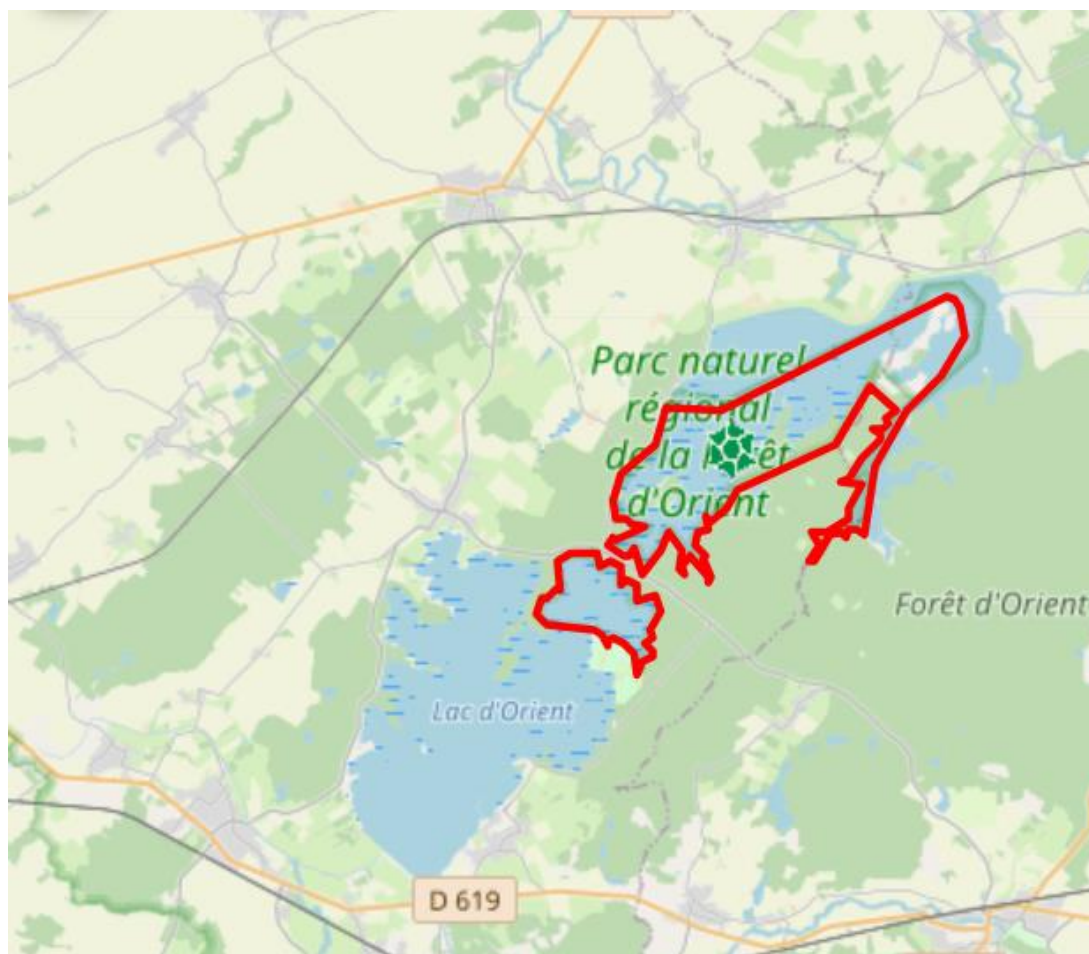
Source : parc naturel régional de la forêt d'Orient

Carte n° 2 : Le parc naturel régional de la forêt d'Orient et les espaces protégés



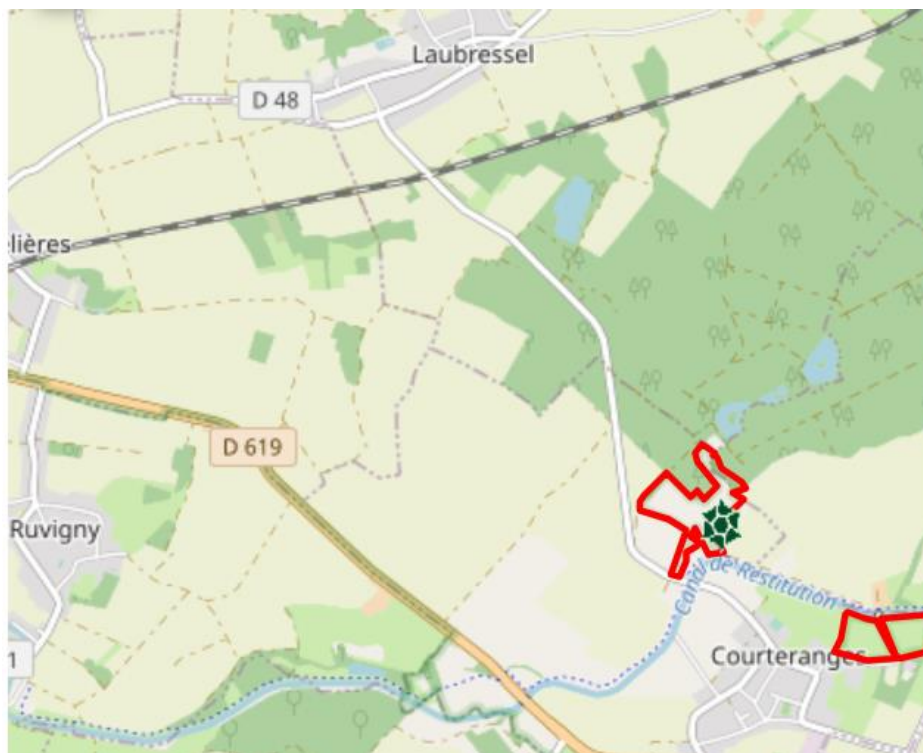
Source : parc naturel régional de la forêt d'Orient

Carte n° 3 : Réserve naturelle nationale de la forêt d'Orient



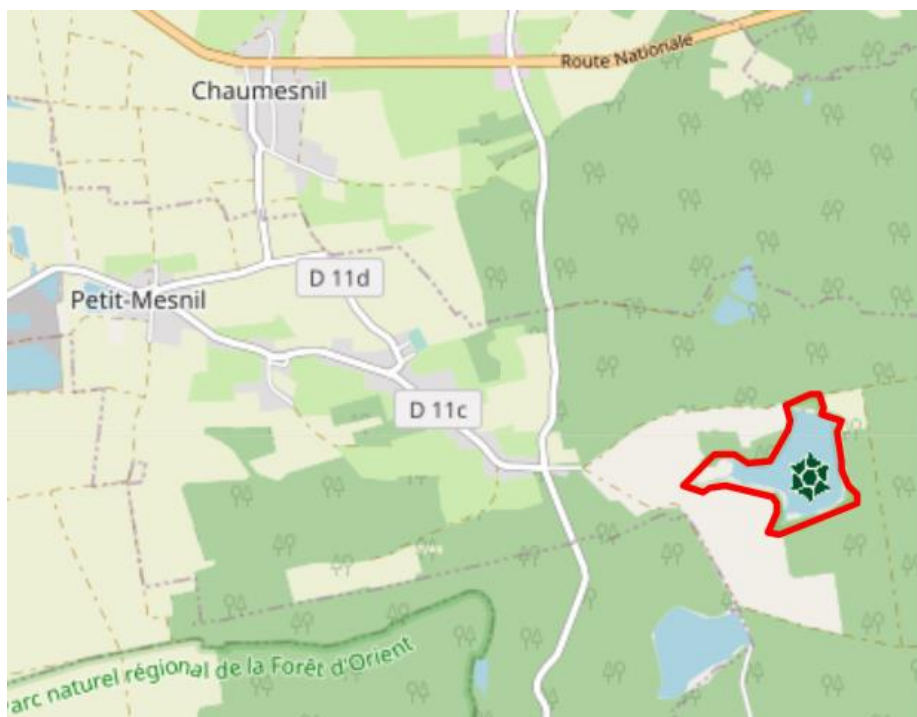
Source : site internet des réserves naturelles de France

Carte n° 4 : Réserve naturelle régionale des prairies humides de Courteranges



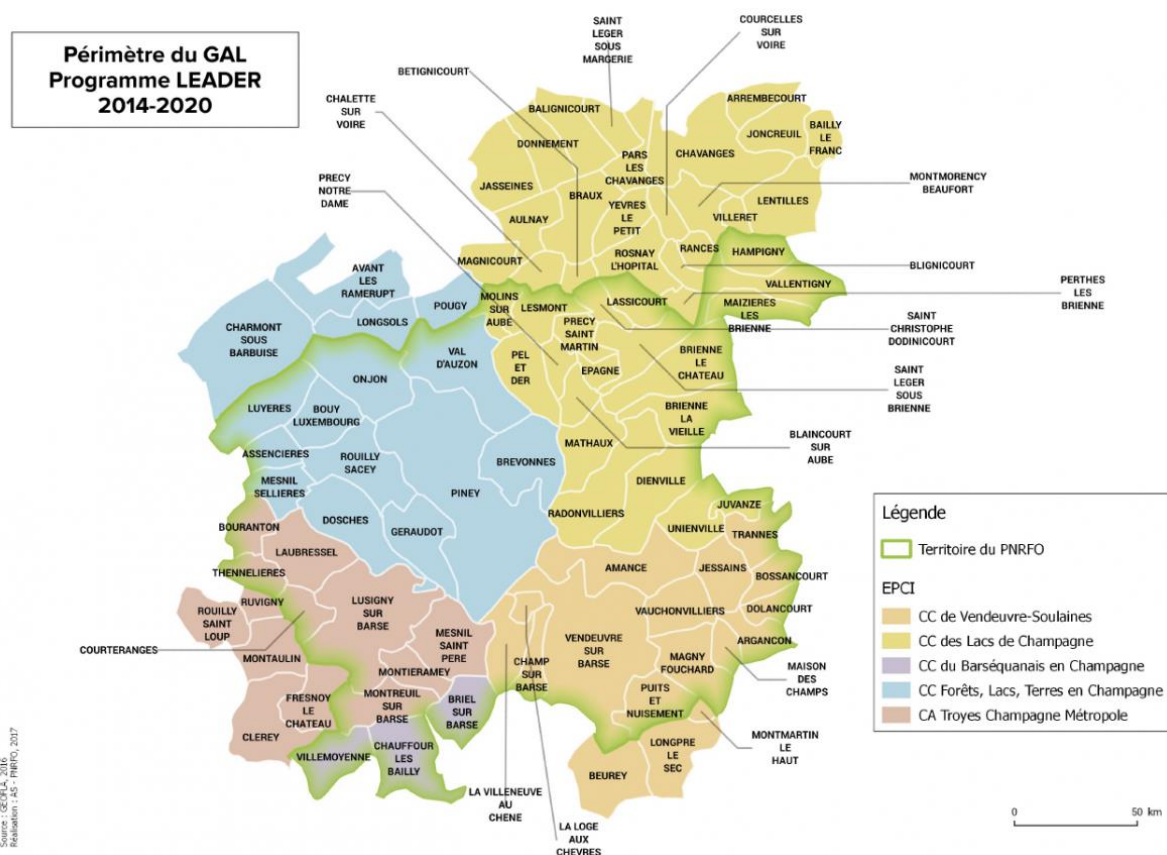
Source : site internet des réserves naturelles de France

Carte n° 5 : Réserve naturelle régionale de l'étang de Ramerupt



Source : site internet des réserves naturelles de France

Carte n° 7 : Périmètre du groupe d'action locale PNR Forêt d'Orient



Source : parc naturel régional de la forêt d'Orient

Annexe n° 2. Liste des membres du syndicat mixte pour l'aménagement et la gestion du parc naturel régional de la Forêt d'Orient

Tableau n° 1 : Liste des communes membres, arrêtée au 11 mars 2020

	Collectivités		Collectivités
1	Amance	30	Maison-des-Champs
2	Argançon	31	Maizières-lès-Brienne
3	Assencières	32	Mathaux
4	Blaincourt-sur-Aube	33	Mesnil-Saint-Père
5	Bossancourt	34	Mesnil-Sellières
6	Bouranton	35	Molins-sur-Aube
7	Bouy-Luxembourg	36	Montiéramey
8	Brévonnes	37	Montreuil-sur-Barse
9	Briel-sur-Barse	38	Onjon
10	Brienne-la-Vielle	39	Pel-et-Der
11	Brienne-le-Château	40	Perthes-lès-Brienne
12	Champ-sur-Barse	41	Piney
13	Chauffour-lès-Bailly	42	Précy-Notre-Dame
14	Courteranges	43	Précy-Saint-Martin
15	Dienville	44	Puits-et-Nuisement
16	Dolancourt	45	Radonvilliers
17	Dosches	46	Rosnay-L'Hôpital
18	Épagne	47	Rouilly-Sacey
19	Géraudot	48	Saint-Christophe-Dodinicourt
20	Hampigny	49	Saint-Léger-sous-Brienne

	Collectivités		Collectivités
21	Jessains	50	Thennelières
22	Juvanzé	51	Trannes
23	Lassicourt	52	Unienville
24	Laubressel	53	Val d'Auzon
25	Lesmont	54	Vallentigny
26	La Loge-aux-Chèvres	55	Vauchonvilliers
27	Lusigny-sur-Barse	56	Vendeuvre-sur-Barse
28	Luyères	57	Villemoyenne
29	Magny-Fouchard	58	La Villeneuve-au-Chêne

	Autres collectivités adhérentes
59	Département de l'Aube
60	Région Grand Est
61	Communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole (ville-porte adhérente)
62	Communauté de communes de Forêts, Lacs, Terres en Champagne (pour la compétence « promotion du tourisme »)

Source/note : statuts du syndicat mixte pour l'aménagement du PNRFO arrêtés au 11 mars 2020, arrêté du préfet de l'Aube n° DCL2 BCCL2020071-0001 du 11 mars 2020

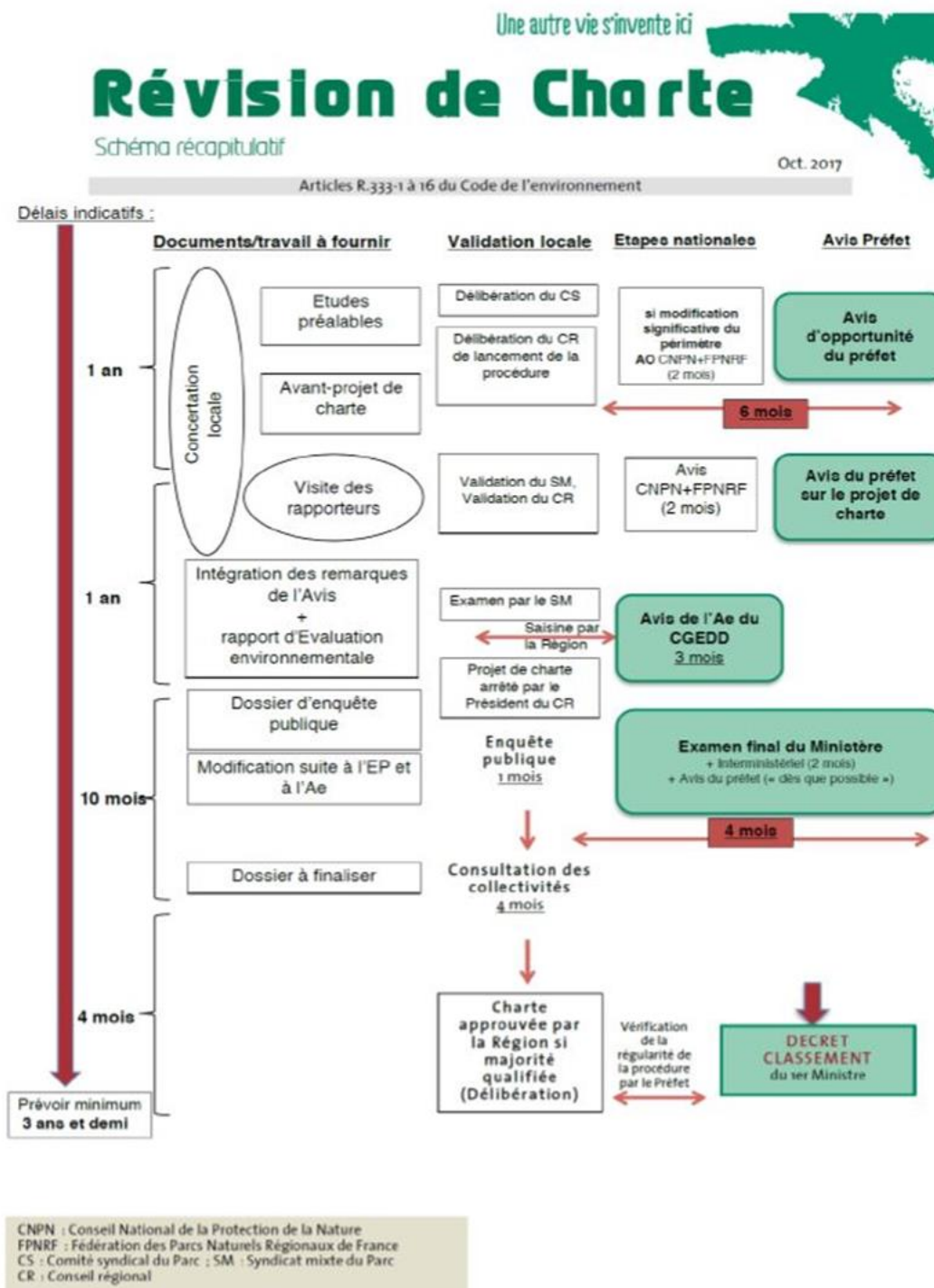
Tableau n° 2 : Liste des nouvelles communes intégrées dans le périmètre d'étude de révision

	Collectivités		Collectivités
1	Arrembécourt	16	Marolles-lès-Bailly
2	Bailly-le-Franc	17	Montaulin
3	Bétignicourt	18	Montmorency-Beaufort
4	Blignicourt	19	Petit-Mesnil
5	Chalette-sur-Voire	20	Poligny
6	Chaumesnil	21	Rances
7	Chavanges	22	Rives Dervoises
8	Clérey	23	Ruvigny
9	Courcelles-sur-Voire	24	Thieffrain
10	Éclance	25	Thil
11	Fresnoy-le-Château	26	Vernonvilliers
12	Fuligny	27	Villeret
13	Joncreuil	28	Ville-sur-Terre
14	La Rothière	29	Villy-en-Trodes
15	Lentilles		

Source : délibération de la commission permanente de la région Grand Est du 23 septembre 2022

Annexe n° 3. Procédure de révision d'une charte de parc naturel régional

Schéma n° 1 : Procédure de révision d'une charte de parc naturel régional



Source : Fédération des parcs naturels régionaux de France

Annexe n° 4. Tableaux d'analyse financière du budget du parc naturel régional de la forêt d'Orient

Tableau n° 1 : Analyse financière du budget principal du syndicat entre 2018 et 2022

La capacité d'autofinancement brute						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Ressources d'exploitation	153 360	171 023	337 067	339 644	247 555	61,4 %
<i>dont domaine et récoltes</i>	0	0	138 690	108 040	118 472	
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	20 337	37 411	23 491	34 186	67 373	231,3 %
<i>dont mise à disposition de personnel facturée</i>	108 229	109 397	152 664	174 137	47 443	- 56,2 %
<i>dont remboursement de frais</i>	20 843	19 334	17 500	18 624	12 826	- 38,5 %
<i>dont revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	3 952	4 882	4 722	4 657	1 441	- 63,5 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 412 821	1 416 945	1 468 149	1 499 893	2 113 033	49,6 %
<i>dont FCTVA</i>	784	0	1 242	520	2 619	234,1 %
<i>dont État</i>	204 003	278 480	106 920	196 005	332 594	63,0 %
<i>dont régions</i>	344 299	368 918	429 789	353 345	483 403	40,4 %
<i>dont départements</i>	384 000	384 000	434 000	399 183	384 000	0,0 %
<i>dont communes</i>	97 040	96 572	97 908	94 872	98 966	2,0 %
<i>dont groupements</i>	91 594	91 594	91 594	73 275	73 275	- 20,0 %
<i>dont fonds européens</i>	109 124	34 784	156 686	175 273	315 620	189,2 %
<i>dont autres</i>	181 977	162 597	150 011	207 420	422 555	132,2 %
Production immobilisée, travaux en régie	0	0	13 038	1 859	0	
= Produits de gestion (A)	1 566 182	1 587 968	1 818 254	1 841 396	2 360 588	50,7 %
Charges à caractère général	349 052	404 539	328 342	406 723	861 787	146,9 %
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	45 919	64 278	61 102	43 431	64 633	40,8 %
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	3 192	2 751	14 279	12 337	14 988	369,5 %
<i>dont entretien et réparations</i>	53 811	52 996	48 011	59 736	80 295	49,2 %
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	37 975	41 890	39 921	38 423	44 025	15,9 %
<i>dont autres services extérieurs</i>	28 522	33 694	33 115	53 001	76 793	169,2 %
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0	0	0	6 069	0	
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	127 391	124 172	85 433	159 299	497 554	290,6 %

PARC NATUREL RÉGIONAL DE LA FORÊT D'ORIENT

dont publicité, publications et relations publiques	18 652	53 549	16 224	14 378	59 213	217,5 %
dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	1 596	372	3 799	551	215	- 86,5 %
dont déplacements et missions	6 248	6 600	2 260	4 604	6 409	2,6 %
dont frais postaux et télécommunications	25 119	23 608	19 573	14 167	16 701	- 33,5 %
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	627	630	4 625	728	962	53,4 %
Charges de personnel	896 560	1 006 986	921 142	925 323	1 122 844	25,2 %
dont rémunérations du personnel titulaire	292 043	292 743	335 454	297 388	335 169	14,8 %
dont rémunérations du personnel non titulaire	344 076	414 732	348 453	387 175	491 790	42,9 %
dont charges sociales	263 555	297 157	266 272	279 909	339 372	28,8 %
dont impôts et taxes sur rémunérations	18 259	20 304	15 418	16 637	21 155	15,9 %
Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé	125 895	33 077	38 429	40 942	204 063	62,1 %
Autres charges de gestion	87 386	107 042	43 189	77 478	64 968	- 25,7 %
dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	45 070	41 501	16 174	16 088	0	
dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	27 232	50 936	11 923	41 668	45 853	68,4 %
dont indemnités (y c. cotisation) des élus	14 744	14 104	15 091	14 859	14 865	0,8 %
= Charges de gestion (B)	1 458 893	1 551 644	1 331 101	1 450 466	2 253 662	54,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	107 289	36 324	487 153	390 930	106 926	- 0,3 %
en % des produits de gestion	6,9 %	2,3 %	26,8 %	21,2 %	4,5 %	
+/- Autres produits et charges excep. réels	76 390	6 862	28 910	699	- 4 341	
= CAF brute	183 679	43 186	516 063	391 629	102 585	- 44,1 %
en % des produits de gestion	11,7 %	2,7 %	28,4 %	21,3 %	4,3 %	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le financement des investissements						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	183 679	43 186	516 063	391 629	102 585	1 237 142
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	183 679	43 186	516 063	391 629	102 585	1 237 142
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	18 561	0	19 184	27 594	9 568	74 907
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	22 935	19 772	84 178	119 605	182 523	429 013
+ Produits de cession	2 000	0	12 600	0	1 000	14 600
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	43 496	19 772	115 962	147 199	193 091	519 520
= Financement propre disponible (C+D)	227 175	62 958	632 025	538 828	295 676	1 756 662
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>317,1 %</i>	<i>53,4 %</i>	<i>337,1 %</i>	<i>325,6 %</i>	<i>125,3 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	71 635	117 953	187 492	165 476	236 046	778 601
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	4 851	4 355	0	26 648	0	35 854
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	150 690	- 59 350	444 534	346 704	59 630	942 207
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	- 10 044	- 6 741	- 45 190	- 15 726	- 77 700
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	150 690	- 69 394	437 793	301 514	43 904	864 507
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	150 690	- 69 394	437 793	301 514	43 904	864 507

La trésorerie						
Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Fonds de roulement net global	1 537 486	1 468 092	1 905 884	2 207 398	2 128 129	38,4 %
- Besoin en fonds de roulement global	403 024	316 766	642 389	749 125	592 210	46,9 %
=Trésorerie nette	1 134 462	1 151 326	1 263 495	1 458 273	1 535 919	35,4 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>283,8</i>	<i>270,8</i>	<i>346,5</i>	<i>367,0</i>	<i>248,8</i>	- 12,3 %
<i>dont trésorerie active</i>	<i>1 134 462</i>	<i>1 151 326</i>	<i>1 263 495</i>	<i>1 458 273</i>	<i>1 535 919</i>	35,4 %

Sources : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion du syndicat

Tableau n° 2 : Analyse financière du budget annexe « espace faune » du syndicat entre 2018 et 2022

La capacité d'autofinancement brute						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Ressources d'exploitation	78 035	113 533	82 879	126 980	144 885	85,7 %
<i>dont ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés</i>	0	0	0	1 172	2 697	
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	50 803	68 476	70 956	84 138	96 334	89,6 %
<i>dont solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif</i>	27 232	45 057	11 923	41 668	45 853	68,4 %
Ressources institutionnelles (participations Etat)	1 327	0	5 640	0	0	
Production immobilisée, travaux en régie	11 970	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	91 332	113 533	88 519	126 980	144 885	58,6 %
Charges à caractère général	27 379	21 666	33 962	54 549	54 167	97,8 %
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	15 093	10 246	19 732	39 985	41 279	173,5 %
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	1 689	1 638	1 665	1 674	1 692	0,2 %
<i>dont entretien et réparations</i>	1 854	3 975	4 352	1 647	1 293	- 30,3 %
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	15	54	124	306	347	2 274,2 %
<i>dont autres services extérieurs</i>	397	793	41	442	864	117,5 %
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	3 000	2 000	4 000	4 000	4 000	33,3 %
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	617	1 655	1 717	2 573	3 446	458,7 %
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	622	420	996	390	680	9,4 %
<i>dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	3 810	720	623	2 694	0	- 29,3 %
<i>dont déplacements et missions</i>	283	166	712	408	567	100,7 %
Charges de personnel	80 627	58 003	81 293	74 941	79 756	- 1,1 %
<i>dont charges de personnel interne</i>	80 627	58 003	64 951	59 875	67 219	- 16,6 %
<i>dont rémunérations du personnel titulaire</i>	27 729	881	1 131	977	16 283	- 41,3 %
<i>dont rémunérations du personnel non titulaire</i>	23 589	40 019	44 838	44 685	32 880	39,4 %
<i>dont charges de personnel externe</i>	0	0	16 342	15 067	12 538	- 23,3 %
Autres charges de gestion	0	1	0	1	1	
= Charges de gestion (B)	108 006	79 670	115 256	129 491	133 924	24,0 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	74,7 %	72,8 %	70,5 %	57,9 %	59,6 %	
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 16 673	33 863	- 26 737	- 2 511	10 960	- 165,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	- 18,3 %	29,8 %	- 30,2 %	- 2,0 %	7,6 %	
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	0	15	12 042	0	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

= CAF brute	- 16 673	33 863	- 26 722	9 531	10 960	- 165,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>- 18,3 %</i>	<i>29,8 %</i>	<i>- 30,2 %</i>	<i>7,5 %</i>	<i>7,6 %</i>	

Le résultat de la section de fonctionnement						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	
CAF brute	- 16 673	33 863	- 26 722	9 531	10 960	
- Dotations nettes aux amortissements	11 169	13 079	17 427	25 940	27 259	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	10 017	12 351	14 403	12 224	21 486	
= Résultat section de fonctionnement	- 17 825	33 134	- 29 745	- 4 185	5 187	

Le financement des investissements						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	- 16 673	33 863	- 26 722	9 531	10 960	10 958
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	- 16 673	33 863	- 26 722	9 531	10 960	10 958
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	1 239	0	0	0	1 239
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	16 417	28 033	0	38 068	0	82 518
+ Produits de cession	0	0	0	0	1 000	1 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	16 417	29 272	0	38 068	1 000	84 757
= Financement propre disponible (C+D)	- 256	63 134	- 26 722	47 598	11 960	95 715
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>- 1,0 %</i>	<i>250,2 %</i>	<i>- 58,4 %</i>	<i>1 136,9 %</i>	<i>131,3 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	25 920	25 235	45 719	4 187	9 109	110 168
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 26 176	37 900	- 72 440	43 412	2 851	- 14 453
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 26 176	37 900	- 72 440	43 412	2 851	- 14 453

PARC NATUREL RÉGIONAL DE LA FORÊT D'ORIENT

La trésorerie						
Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Fonds de roulement net global	- 51 719	- 13 819	- 86 259	- 42 847	- 39 996	
- Besoin en fonds de roulement global	- 252	3 000	- 4 037	123	- 3 885	
=Trésorerie nette	- 51 466	- 16 819	- 82 222	- 42 971	- 36 111	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 173,9</i>	<i>- 77,1</i>	<i>- 260,4</i>	<i>- 121,1</i>	<i>- 98,4</i>	

Sources : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion du syndicat

**Tableau n° 3 : Analyse financière du budget annexe « information et promotion touristique »
du syndicat entre 2018 et 2022**

La capacité d'autofinancement brute						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Ressources d'exploitation	7 686	15 500	7 323	9 833	13 864	80,4 %
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	7 686	15 500	7 323	9 833	13 864	80,4 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	30 000	30 000	35 000	30 000	32 500	8,3 %
<i>dont communes</i>	0	0	5 000	0	30 000	
<i>dont groupements</i>	30 000	30 000	30 000	30 000	2 500	- 91,7 %
= Produits de gestion (A)	37 686	45 500	42 323	39 833	46 364	23,0 %
Charges à caractère général	8 877	11 303	10 546	11 568	14 815	66,9 %
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	4 534	7 470	4 785	4 922	9 061	99,9 %
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	4 343	3 834	5 681	5 124	4 793	10,4 %
Charges de personnel	28 968	25 557	23 743	44 330	34 448	18,9 %
<i>dont charges de personnel externe</i>	28 968	25 557	17 820	44 330	34 448	18,9 %
= Charges de gestion (B)	37 844	36 861	34 289	55 897	49 263	30,2 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 158	8 640	8 034	- 16 064	- 2 899	1 732,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	- 0,4 %	19,0 %	19,0 %	- 40,3 %	- 6,3 %	
+/- Résultat financier	0	0	0	1 177	0	
= CAF brute	- 158	8 640	8 034	- 14 887	- 2 899	1 732,7 %
<i>en % des produits de gestion</i>	- 0,4 %	19,0 %	19,0 %	- 37,4 %	- 6,3 %	

Le financement des investissements						
En €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF brute	- 158	8 640	8 034	- 14 887	- 2 899	- 1 271
= CAF nette ou disponible (C)	- 158	8 640	8 034	- 14 887	- 2 899	- 1 271
= Financement propre disponible (C+D)	- 158	8 640	8 034	- 14 887	- 2 899	- 1 271
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 158	8 640	8 034	- 14 887	- 2 899	- 1 271
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 158	8 640	8 034	- 14 887	- 2 899	- 1 271

PARC NATUREL RÉGIONAL DE LA FORÊT D'ORIENT

= Fonds de roulement net global (E-F)	- 158	8 482	16 515	1 628	- 1 271	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 1,5</i>	<i>84,0</i>	<i>175,8</i>	<i>10,9</i>	<i>- 9,4</i>	

La trésorerie						
Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
Fonds de roulement net global	- 158	8 482	16 515	1 628	- 1 271	
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 511	0	- 6 102	- 1 269	- 40 081	
=Trésorerie nette	1 353	8 482	22 617	2 897	38 810	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>13,1</i>	<i>84,0</i>	<i>240,8</i>	<i>19,3</i>	<i>287,6</i>	
<i>dont trésorerie active</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>1 153</i>	<i>8 282</i>	<i>22 417</i>	<i>2 697</i>	<i>38 610</i>	

Sources : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion du syndicat

Tableau n° 4 : Analyse financière du budget annexe « réserve naturelle régionale des prairies de Courteranges » du syndicat entre 2018 et 2022

La capacité d'autofinancement brute					
En €	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2022
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	49 228	59 170	58 814	25 049	- 49,1 %
<i>dont régions</i>	10 470	11 411	11 636	8 937	- 14,6 %
<i>dont fonds européens</i>	14 370	28 171	28 733	9 309	- 35,2 %
<i>dont autres</i>	24 388	19 589	18 444	6 803	- 72,1 %
= Produits de gestion (A)	49 228	59 659	58 814	25 049	- 49,1 %
Charges à caractère général	9 718	12 511	11 857	7 504	- 22,8 %
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	821	1 074	955	2 069	151,9 %
<i>dont entretien et réparations</i>	4 546	6 229	7 018	279	- 93,9 %
<i>dont autres services extérieurs</i>	230	230	230	230	0,0 %
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	3 500	3 500	3 500	3 500	0,0 %
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	80	667	155	1 426	1 682,5 %
Charges de personnel	40 328	42 287	44 675	45 579	13,0 %
<i>dont charges de personnel externe</i>	40 743	42 287	44 675	45 579	11,9 %
Autres charges de gestion	0	0	1 500	0	
= Charges de gestion (B)	50 046	54 797	58 033	53 083	6,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 817	4 862	781	- 28 035	3 329,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	- 1,7 %	8,1 %	1,3 %	- 111,9 %	
+/- Autres produits et charges excep. réels	0	- 300	0	0	
= CAF brute	- 817	4 562	781	- 28 035	3 329,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	- 1,7 %	7,6 %	1,3 %	- 111,9 %	

Le financement des investissements					
En €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	- 817	4 562	781	- 28 035	- 23 509
= CAF nette ou disponible (C)	- 817	4 562	781	- 28 035	- 23 509
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	165	35	200
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	4 470	753	1 188	6 411
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	4 470	918	1 223	6 611
= Financement propre disponible (C+D)	- 817	9 032	1 699	- 26 812	- 16 898

<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	- 19,4 %	900,3 %	794,7 %	- 275,7 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 220	1 003	214	9 724	15 162
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 5 038	8 029	1 485	- 36 536	- 32 060
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 5 038	8 029	1 485	- 36 536	- 32 060

La trésorerie					
Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2022
Fonds de roulement net global	6 542	14 571	16 057	- 20 480	
- Besoin en fonds de roulement global	31 525	32 921	32 395	0	
=Trésorerie nette	- 24 982	- 18 349	- 16 338	- 20 480	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 182,2	- 122,2	- 102,8	- 140,8	
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	- 24 982	- 18 349	- 16 338	- 20 480	
= Fonds de roulement net global (E-F)	6 542	14 571	16 057	- 20 480	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	47,7	97,1	101,0	- 140,8	

Sources : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion du syndicat

Tableau n° 5 : Analyse financière du budget annexe « réserve naturelle nationale de la forêt d'Orient » du syndicat entre 2018 et 2022

La capacité d'autofinancement brute					
En €	2018	2019	2020	2021	Évolution 2018-2022
Ressources d'exploitation	0	5 389	8 791	23 065	328,0 %
<i>dont travaux, études et prestations de services</i>	0	0	8 790	23 065	162,4 %
<i>dont solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif</i>	0	5 389	0	0	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	167 163	186 338	169 119	87 467	- 47,7 %
<i>dont État</i>	69 410	86 763	75 304	73 739	6,2 %
<i>dont fonds européens</i>	57 753	59 574	82 554	13 729	- 76,2 %
<i>dont autres</i>	40 000	40 000	11 261	0	- 71,8 %
Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	15 404	
= Produits de gestion (A)	167 163	191 727	177 909	125 936	- 24,7 %
Charges à caractère général	29 339	26 696	29 806	55 694	89,8 %
<i>dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	6 566	4 832	6 352	14 651	123,1 %
<i>dont entretien et réparations</i>	6 098	2 444	1 849	4 553	- 25,3 %
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	261	270	278	383	47,0 %
<i>dont autres services extérieurs</i>	494	377	9 098	16 872	3 317,4 %
<i>dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	0,0 %
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	3 800	6 652	1 216	8 993	136,7 %
Charges de personnel	146 166	154 224	141 835	142 570	- 2,5 %
<i>dont rémunérations du personnel titulaire</i>	56 176	54 502	27 459	27 630	- 50,8 %
<i>dont rémunérations du personnel non titulaire</i>	21 912	28 100	25 841	25 570	16,7 %
<i>dont charges de personnel externe</i>	38 518	41 553	68 146	69 161	79,6 %
Autres charges de gestion	0	2	2	0	
= Charges de gestion (B)	175 505	180 922	171 643	198 265	13,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	- 8 342	10 805	6 266	- 72 329	767,0 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>- 5,0 %</i>	<i>5,6 %</i>	<i>3,5 %</i>	<i>- 57,4 %</i>	
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 1 849	0	0	4	
= CAF brute	- 10 191	10 805	6 266	- 72 324	
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>- 6,1 %</i>	<i>5,6 %</i>	<i>3,5 %</i>	<i>- 57,4 %</i>	

Le financement des investissements					
En €	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	- 10 191	10 805	6 266	- 72 324	- 65 444
= CAF nette ou disponible (C)	- 10 191	10 805	6 266	- 72 324	- 65 444
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	438	65	3 493	3 997
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	0	0	21 369	21 369
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	438	65	24 862	25 366
= Financement propre disponible (C+D)	- 10 191	11 243	6 332	- 47 462	- 40 078
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>- 381,4 %</i>	<i>2 817,8 %</i>	<i>23,0 %</i>	<i>- 73,7 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 672	399	27 518	64 398	94 987
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 12 863	10 844	- 21 186	- 111 860	- 135 065
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 12 863	10 844	- 21 186	- 111 860	- 135 065
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 12 863	10 844	- 21 186	- 111 860	- 135 065

= Fonds de roulement net global (E-F)	19 508	30 352	9 166	- 102 694	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>40,6</i>	<i>61,2</i>	<i>19,5</i>	<i>- 189,1</i>	

La trésorerie					
Au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	
Fonds de roulement net global	19 508	30 352	9 166	- 102 694	
- Besoin en fonds de roulement global	94 537	101 531	66 479	- 1 488	
=Trésorerie nette	- 75 029	- 71 179	- 57 313	- 101 206	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 156,0</i>	<i>- 143,6</i>	<i>- 121,9</i>	<i>- 186,3</i>	
<i>Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	<i>- 75 029</i>	<i>- 71 179</i>	<i>- 57 313</i>	<i>- 101 206</i>	

Sources : CRC Grand Est d'après les comptes de gestion du syndicat



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5, rue de la Citadelle
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est