



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE DE GESTION DU PARC NATUREL RÉGIONAL SCARPE-ESCAUT

(Nord)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 juin 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DU PARC ET DU SYNDICAT MIXTE.....	5
1.1 Les missions et le périmètre d'intervention	7
1.2 La gouvernance	8
1.3 La coopération transfrontalière	9
1.4 Les relations avec ENRx.....	11
1.5 La charte du parc.....	12
1.6 Le processus de renouvellement du classement et de révision de la charte.....	14
1.7 Les actions du syndicat mixte	16
2 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	19
2.1 L'adoption budgétaire et les débats sur les orientations budgétaires.....	19
2.2 L'exécution budgétaire	20
2.3 L'information patrimoniale.....	20
2.3.1 Les inventaires physiques et comptables	20
2.3.2 Les amortissements.....	21
3 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	23
3.1 La formation du résultat et l'autofinancement.....	23
3.1.1 L'évolution des charges de fonctionnement	23
3.1.2 L'évolution des produits	24
3.1.3 L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement	25
3.2 Le financement des investissements	26
3.2.1 L'évolution du besoin de financement.....	27
3.2.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	27
3.3 Les perspectives	27
ANNEXES	29

SYNTHÈSE

Le parc naturel régional (PNR) Scarpe-Escaut est le plus ancien de France, et le plus densément peuplé. Il prend la forme d'un syndicat mixte regroupant 57 communes classées, trois communes et sept villes-portes, leurs intercommunalités, le département du Nord et la Région. Engagée par le conseil syndical en décembre 2021, la révision de la charte du parc devrait aboutir, à l'issue d'une procédure lourde et exigeante, début 2028.

Devant l'impossibilité technique de suivre la totalité des 267 indicateurs prévus dans la charte actuelle, le syndicat mixte a dû engager un processus d'établissement d'un référentiel d'évaluation plus réaliste. Outre ses obligations issues du code de l'environnement relatives notamment aux avis sur les documents d'urbanisme, les études d'impact et l'animation du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, il mène des actions variées correspondant aux « vocations » mentionnées dans sa charte.

Il devra profiter de la révision de ce document pour définir un schéma stratégique et des indicateurs de suivi plus réalistes.

Membre fondateur du « Parc naturel Européen des Plaines Scarpe-Escaut » et membre de la Fédération nationale des PNR, le syndicat est en outre membre du syndicat mixte « ENRx », alors qu'un tel montage est irrégulier.

Il doit publier systématiquement ses informations financières sur son site internet. Il dépend des contributions de ses membres et des fluctuations dans les financements de projets de ses partenaires. Sa politique d'éducation à l'environnement est en cours de redéfinition.

RECOMMANDATIONS

(classés dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : se retirer du syndicat mixte ENRx, en application des dispositions de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales.			X	12
Rappel au droit n° 2 : publier les informations financières sur le site internet du parc naturel régional, en application de l'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.		X		19
Rappel au droit n° 3 : engager, dans les plus brefs délais, la réalisation d'un inventaire physique et comptable, conformément au recueil des normes comptables des entités publiques locales et à l'instruction budgétaire et comptable M57, en veillant à sa concordance avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.			X	21

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte de gestion du parc naturel régional Scarpe-Escaut a été ouvert par lettre du président de la chambre régionale des comptes adressée le 25 octobre 2024 à M. Grégory Lelong, président et ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu, en sa présence, le 13 février 2025.

La chambre, dans sa séance du 11 mars 2025, a formulé des observations provisoires, qui ont été communiquées au président du syndicat mixte et à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 24 juin 2025 a arrêté les observations définitives qui suivent.

1 PRÉSENTATION DU PARC ET DU SYNDICAT MIXTE

Les parcs naturels régionaux

Dans le prolongement de la création des parcs nationaux en 1960, le décret n° 67-158 du 1^{er} mars 1967 a institué les parcs naturels régionaux, formule de parc moins contraignante visant à encadrer la gestion d'espaces qui, sans être exceptionnels, présentent des caractéristiques remarquables et un intérêt culturel et patrimonial pour les populations locales. Un parc naturel régional s'organise autour d'un projet de territoire. Ce projet est traduit dans une charte, document cadre qui, après avoir été soumis à enquête publique, est approuvé par chacune des communes constituant le territoire du parc, les autres collectivités territoriales concernées et des partenaires socioprofessionnels et associatifs. Un décret valide la charte et crée officiellement le parc par son classement. Le rôle de la charte est de fixer, pour quinze ans, les grandes orientations en matière de protection, de mise en valeur et de développement du parc, et les mesures qui lui permettent de les mettre en œuvre en coordination entre les différentes collectivités publiques.

À l'issue de cette période, 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. Depuis 1967, 58 PNR ont été créés en France métropolitaine et outre-mer¹. D'après les dernières données disponibles, ils couvrent 19,1 % de la superficie du territoire et concernent 4 900 communes et 6,6 % de la population.

Les PNR sont membres de la Fédération des parcs naturels régionaux, qui a le statut d'association. Créée par l'article L. 333-4 du code de l'environnement, la Fédération « a vocation à représenter l'ensemble des parcs naturels régionaux. Elle assure l'animation et la coordination technique du réseau des parcs naturels régionaux, la valorisation de leurs actions et leur représentation aux niveaux national et international. [...] Elle assure un rôle de conseil auprès des syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux pour la mise en œuvre de leurs missions ».

Créé en 1968, le PNR Scarpe-Escaut est le plus ancien de France. Situé au nord de l'axe Douai-Valenciennes, jusqu'à la frontière belge, il regroupe 57 communes, pour une surface de 50 000 hectares, et 192 000 habitants. La densité de sa population (380 hab./km²) en fait le parc le plus densément peuplé, alors que le territoire est porteur d'un riche passé industriel et minier.

Outre les missions confiées aux PNR par l'article L. 333-1 du code de l'environnement, les membres du syndicat mixte ne lui ont pas délégué de compétences.

Sa couverture boisée est de 24 %, il compte plus de 10 000 ha de zones humides, 13 028 ha sont classés en zone de protection spéciale (ZPS), et 2 142 le sont au titre de la directive Habitats. Un tiers du parc est inventorié comme zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF). La tourbière de Marchiennes (34 hectares) a été classée réserve naturelle nationale par décret du 28 janvier 2022. La tourbière de Vred (41 hectares) et le pré des Nonettes (17 hectares) ont été classés réserves naturelles régionales par délibérations du conseil régional du 26 mai 2008. Enfin, 27 622 ha du parc constituent, depuis le 2 février 2020, un site Ramsar. Ces classements se chevauchent partiellement (cf. cartes en annexes).

¹ Désormais 59, depuis la création par décret n° 2024-946 du 19 octobre 2024 du « Parc naturel régional Vallée de la Rance - Côte d'émeraude ».

Carte n° 1 : Parc naturel régional Scarpe-Escaut

57 communes classées « Parc naturel régional » - 190 463 habitants

- 19 communes de l'arrondissement de Douai
- 36 communes de l'arrondissement de Valenciennes

5 intercommunalités :

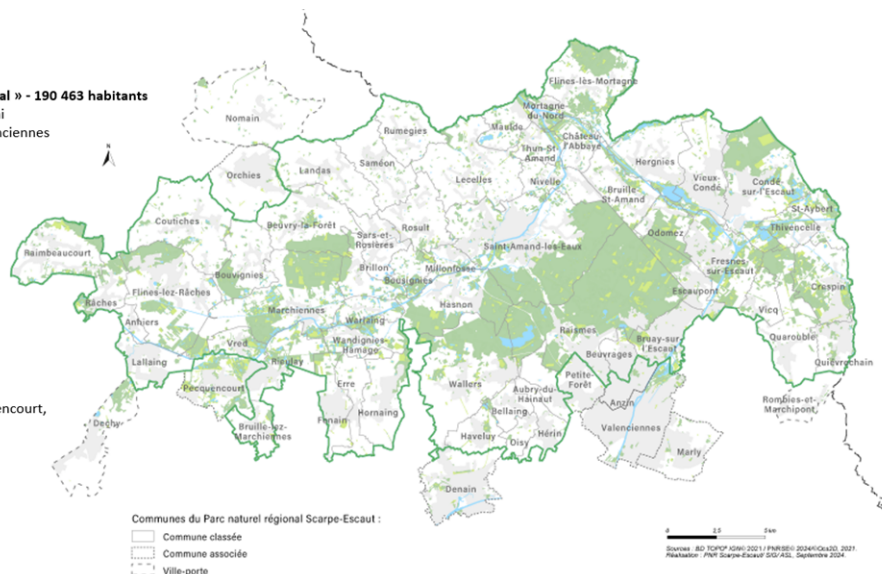
- CA Porte du Hainaut
- CA Valenciennes Métropole
- Douais Agglo
- CC Cœur d'Ostrevent
- CC Pévèle Carembault

3 communes « associées »

- Dechy, Nomain, Rombies-et-Marchipont

7 villes-portes :

- Valenciennes, Denain, Orchies, Marly, Pecquencourt, Petite-Forêt, Anzin



Source : chambre régionale des comptes, à partir du Parc naturel régional.

Conformément aux articles L. 333-1 à L. 333-4 du code de l'environnement et L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), le syndicat mixte de gestion du PNR Scarpe-Escaut est un établissement public constitué par un accord entre :

- la région Hauts-de-France ;
- le département du Nord ;
- cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : communauté d'agglomération de la porte du Hainaut, communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, communauté d'agglomération Douais Agglomération, communauté d'agglomération Cœur d'Ostrevent Agglo et communauté de communes Pévèle-Carembault) ;
- 57 communes classées (Anhiers, Aubry-du-Hainaut, Bellaing, Beuvrages, Beuvry-la-forêt, Bousignies, Brillon, Bruay-sur-l'Escaut, Bruille-lez-Marchiennes, Bruille-Saint-Amand, Château-l'Abbaye, Condé-sur-l'Escaut, Coutiches, Crespin, Erre, Escautpont, Fenain, Flines-lès-Mortagne, Flines-lez-Raches, Fresnes-sur-Escaut, Hasnon, Haveluy, Hergnies, Hérin, Hornaing, Lallaing, Landas, Lecelles, Marchiennes, Maulde, Millonfosse, Mortagne-du-Nord, Nivelles, Odomez, Oisy, Quarouble, Quiévrechaun, Râches, Raimbeaucourt, Raismes, Rieulay, Rosult, Rumegies, Saint-Amand-les-Eaux, Saint-Aybert, Saméon, Sars-et-Rosières, Thivencelle, Thun-Saint-Amand, Vicq, Vieux-Condé, Vred, Wallers, Wandignies-Hamage et Warlaing) ;
- trois communes associées² (Dechy, Nomain et Rombies-et-Marchipont) ;
- sept villes-portes (Anzin, Denain, Marly, Orchies, Pecquencourt, Petite-Forêt et Valenciennes).

² Les communes associée et les villes-portes, sans être classées « parc naturel régional », ont approuvé les statuts et adhèrent au syndicat mixte.

1.1 Les missions et le périmètre d'intervention

Le syndicat mixte est chargé de la gestion du PNR Scarpe-Escaut et met en œuvre les orientations, les mesures de protection, de mise en valeur et de développement déterminées par la charte.

À ce titre, aux termes de ses statuts, le parc est chargé d'animer et d'expérimenter des démarches de concertation de l'ensemble des acteurs concernés par les enjeux de la charte. Il anime la conférence territoriale destinée à favoriser la concertation des acteurs et la mobilisation des politiques publiques. Il qualifie et élabore, de manière concertée, une programmation de territoire dans le respect des orientations de la charte. Il est chargé d'appuyer méthodologiquement et techniquement les collectivités territoriales et les EPCI ayant approuvé la charte, dans la mise en œuvre de leurs compétences au service de ce document.

En matière d'urbanisme, le syndicat mixte est chargé de participer à l'élaboration et à la révision des schémas de cohérence territoriale et des plans locaux d'urbanisme ou autres documents d'urbanisme qui concernent le territoire du parc naturel régional, conformément aux dispositions de l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme.

Le parc est saisi pour avis, lors de l'élaboration ou la modification des 30 documents mentionnés à l'article R. 333-15 du code de l'environnement, tels que le plan départemental de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles, le programme d'action, de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains, le plan de protection de l'atmosphère, le schéma départemental et le schéma régional des carrières, le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée, le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée, etc.

Par ailleurs, conformément aux dispositions du code de l'environnement³ le syndicat mixte est chargé de rendre un avis sur les études d'impact relatives aux divers projets d'aménagement sur le territoire du parc.

Le PNR est chargé d'animer la commission locale de l'eau du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) « Scarpe aval » et d'en assurer le secrétariat technique. À ce titre, il apporte un soutien technique et administratif aux collectivités pour l'élaboration, le suivi l'évaluation et la révision du SAGE, et peut intervenir sur le territoire du SAGE « Scarpe aval ».

Enfin, il peut être maître d'ouvrage, et il est dépositaire exclusif de la marque « Parc naturel régional Scarpe-Escaut ».

Son champ d'action est limité au périmètre des communes et des groupements de communes, notamment celles ayant approuvé la charte et dont le territoire est classé « Parc naturel régional », celles ayant approuvé la charte et dont le territoire n'a pas pu être classé, les EPCI adhérents, et les autres communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le SAGE « Scarpe aval » et ayant approuvé les statuts du syndicat mixte.

³ Articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-16 du code de l'environnement.

1.2 La gouvernance

Les syndicats mixtes

Les syndicats mixtes sont des établissements publics de coopération locale, et non des EPCI. Ils comprennent, dans tous les cas, au moins une collectivité ou un EPCI. Ils peuvent être « fermés » ou « ouverts ».

Les syndicats mixtes « fermés » sont régis par les dispositions des articles L. 5711-1 et suivants du CGCT. Ils associent uniquement des communes et des EPCI.

Les syndicats mixtes « ouverts » sont régis par les dispositions des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT. Outre des communes et des EPCI, ils peuvent associer d'autres personnes morales de droit public mentionnées à l'article L. 5721-2 (région, départements).

Les syndicats mixtes ont pour organe délibératif un comité syndical, composé de représentants des organismes qui les composent. Ils peuvent se voir déléguer certaines compétences de leurs adhérents, qu'ils exercent alors de plein droit.

La France comptait, en 2023, 1 977 syndicats mixtes fermés et 796 syndicats mixtes ouverts. S'y ajoutaient 1 207 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et 4 626 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), ces chiffres étant orientés à la baisse en raison de l'intégration croissante des communes dans des EPCI à fiscalité unique et du mouvement de regroupement de ces derniers.

Le syndicat mixte étant de type « ouvert », sa gouvernance est structurée autour d'un comité syndical qui se compose de 93 délégués des collectivités et EPCI membres, répartis en trois collèges : le collège de la région Hauts-de-France, composé de neuf élus du conseil régional, le collège du département du Nord, composé de neuf élus du conseil départemental, et le collège du territoire, composé de neuf élus des EPCI et 67 élus des communes membres.

Conformément à l'article 7 des statuts du parc, le comité syndical est chargé, par ses délibérations, d'administrer et de gérer le syndicat mixte. Il prend toutes mesures nécessaires à cette fin. Il vote le budget, arrête les comptes, approuve le compte administratif et le tableau des effectifs, les budgets supplémentaires et toutes décisions modificatives.

Il définit également les orientations budgétaires du syndicat mixte, arrête le projet de programmation pluriannuelle du territoire et son ajustement annuel, à la suite de l'avis de la conférence territoriale, délibère sur le programme d'activité annuel du syndicat et sur toutes les questions qui lui sont soumises et qui intéressent le fonctionnement de ce dernier. Il décide des conditions d'exécution, de gestion et d'utilisation des équipements, il constitue et met en place les commissions nécessaires au bon fonctionnement du syndicat, il prépare la révision de la charte et adopte le règlement intérieur.

Il se réunit entre trois (minimum selon les statuts) et cinq fois par an. La Région et le Département y comptent chacun neuf délégués, chaque délégué ayant 14 voix, chaque commune (y compris les communes « associées » et les villes-portes) y compte un délégué ayant une voix, et les cinq EPCI totalisent neuf délégués ayant chacun sept voix.

Enfin, le PNR dispose d'un bureau syndical composé de 16 membres, dont quatre représentants de la Région, quatre du Département, trois des EPCI, et cinq des communes et communes associées. Son organisation et son fonctionnement sont définis dans le règlement intérieur approuvé par le conseil syndical les 13 octobre 2017 et 8 novembre 2021.

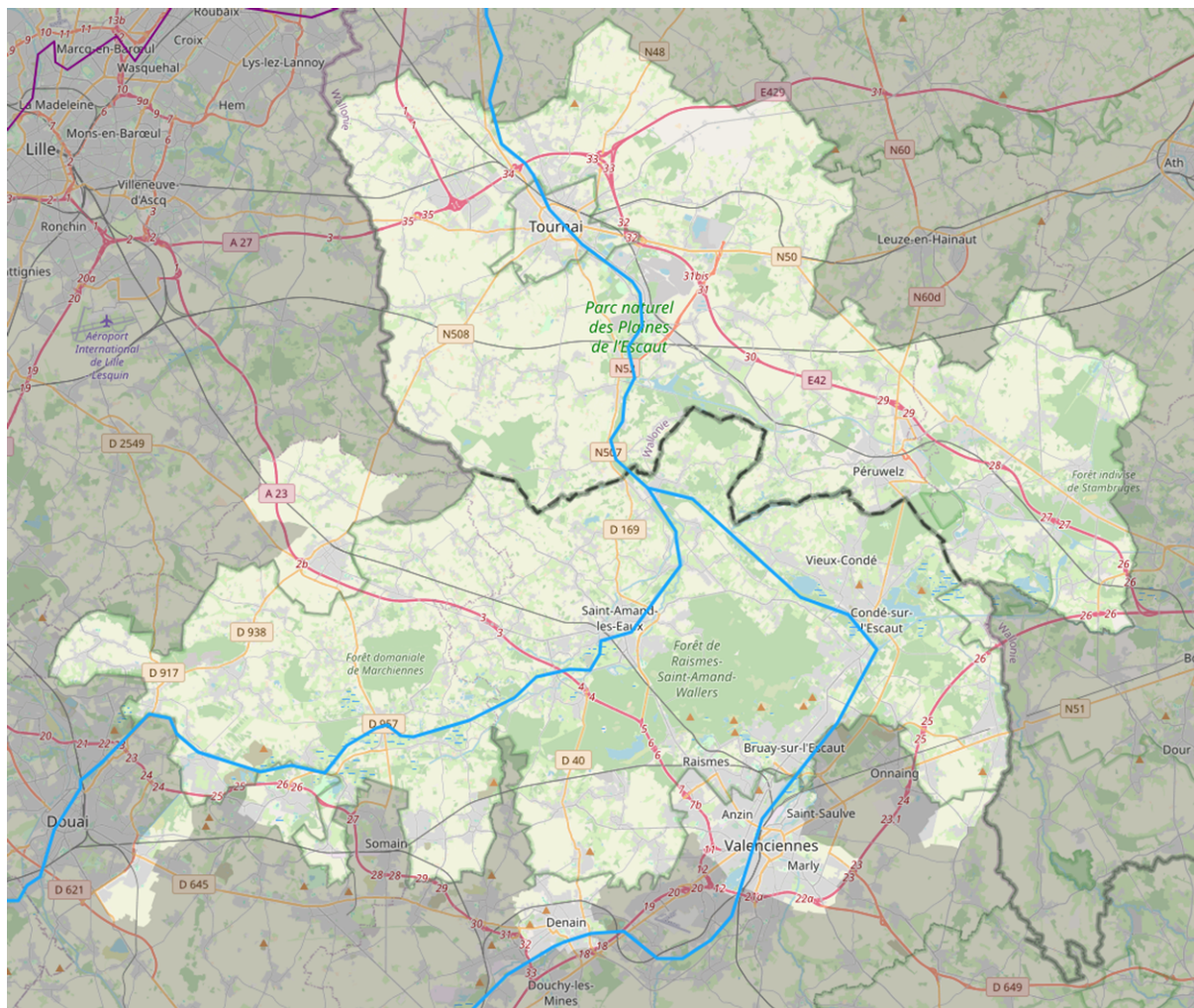
1.3 La coopération transfrontalière

Le territoire du PNR est contigu à celui du parc naturel des Plaines de l'Escaut (PNPE) qui regroupe sept communes (73 villages) belges. Dès la création de ce parc, en 1996, des premiers projets de coopération ont été permis, notamment au moyen des programmes européens Interreg. La charte du PNR, approuvée en 2010, vient ainsi formaliser la volonté d'un projet commun pour ce territoire transfrontalier.

Les deux entités forment, depuis 2021, un groupement européen de coopération territoriale⁴ dénommé « Parc naturel européen Plaines Scarpe-Escaut » (PnEPSE, anciennement Parc naturel transfrontalier du Hainaut - PNTH). Il prend la forme d'une association internationale sans but lucratif de droit belge (le PNPE étant lui-même sous statut associatif). Cette structuration est l'aboutissement du programme interfrontalier Interreg V du Fonds européen pour le développement des régions (Feder) « PNTH Objectif 2025 ». Il visait à structurer et pérenniser la gouvernance politique et technique du PNTH autour d'une gouvernance multi-partenariale du territoire, afin d'effacer « l'effet frontière ».

⁴ Les groupements européens de coopération territoriale sont régis par le règlement (CE) n° 1082/2006.

Carte n° 2 : Territoire du parc naturel européen Plaines Scarpe-Escaut (PnEPSE), ou Parc naturel transfrontalier du Hainaut (PNTH)



Source : chambre régionale des comptes, à partir du PnEPSE.

Le PnEPSE donne lieu, chaque année, à la mise en œuvre d'un programme d'action sur des questions méthodologiques, organisationnelles et de communication. Cinq « objectifs spécifiques » (renforcer la coopération transfrontalière ; renforcer la visibilité du parc européen pour sensibiliser et inspirer les territoires ; animation territoriale ; promouvoir une approche transversale du territoire transfrontalier ; contribuer au renouvellement des documents stratégiques des deux parcs) sont poursuivis. Ils regroupent chacun entre deux et quatre « activités », se déclinant en 27 actions.

1.4 Les relations avec ENRx

Le PNR est membre du syndicat mixte des parcs naturels régionaux du Nord-Pas-de-Calais, devenu, à la suite de la modification statutaire de juin 2022, le syndicat mixte « Espaces naturels régionaux » (ENRx). Celui-ci se définit aujourd'hui comme « une structure d'ingénierie et de missions régionales mobilisée sur l'environnement, le cadre de vie, le patrimoine animal et végétal, les paysages, l'agriculture durable, les transitions écologique et climatique et en faveur des territoires ruraux ».

ENRx a pour objet statutaire de contribuer au développement durable des territoires ruraux et d'œuvrer à la préservation de toutes les biodiversités et des ressources génétiques, dans les Hauts-de-France et sur le territoire de ses membres.

Cette structure assure les missions suivantes :

- contribuer à la mise en œuvre des politiques publiques dans les domaines cités ci-dessus par la coordination, l'accompagnement et l'assistance ;
- capitaliser les connaissances régionales et en assurer la diffusion par l'éducation de tous les acteurs, la médiation scientifique et technique, la formation et l'accompagnement adapté des territoires de la région Hauts-de-France qui peuvent y avoir intérêt ;
- capitaliser, diffuser, transférer et mettre en œuvre des expériences innovantes sur le territoire ;
- mettre en place et coordonner de nouvelles coopérations interterritoriales, dans un objectif de mutualisation des moyens et expertises ;
- conserver les ressources génétiques régionales ;
- contribuer, par ses expertises, à la demande de la région Hauts-de-France, à la mise en œuvre de sa politique « Parcs naturels régionaux ».

La question de la légalité de l'adhésion du syndicat mixte du PNR à ENRx a été introduite par le rapport d'audit et de prospective sur l'organisation et le fonctionnement d'ENRx et des trois PNR du Nord-Pas-de-Calais, réalisé par un cabinet extérieur en juin 2019⁵.

Les compétences d'un PNR sont issues des articles L. 333-3 du code de l'environnement, en l'absence de délégation d'autres compétences de la part des communes membres. Cette disposition précise que la gestion d'un PNR est confiée à un syndicat mixte ouvert, qui relève des articles L. 5721-1 à L. 5722-11 du CGCT.

⁵ Il s'agissait de rationaliser un mode d'organisation où plus de la moitié de l'effectif du PNRSE était mis à disposition par ENRx, sous couvert d'une participation de ce dernier à l'ingénierie des trois PNR. Outre les problèmes liés aux différences de statuts entre agents du PNR et d'ENRx, cette situation conduisait à ce que les documents budgétaires du PNR ne reflètent pas l'intégralité de son activité, un tiers de ses dépenses totales de fonctionnement étant prises en charge par le budget d'ENRx.

L'article L. 5721-2 du CGCT dispose : « *Un syndicat mixte peut être constitué par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, la métropole de Lyon, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales* ». Cet article limite ainsi la possibilité d'adhérer à un syndicat mixte ouvert à des syndicats mixtes fermés. Si elle connaît des exceptions, toutes mentionnées explicitement dans le corpus législatif, cette impossibilité pour un syndicat mixte ouvert d'adhérer à un autre syndicat mixte ouvert a été confirmée explicitement par le Législateur à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (relatant les compétences GEMAPI), qui mentionne à son I quater « *la règle selon laquelle un syndicat mixte ouvert mentionné à l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales ne peut adhérer à un autre syndicat mixte ouvert* ».

Si le président du PNR indique que le contrôle de légalité ne lui a pas fait d'observation à ce sujet, et si le président d'ENRx et le président du conseil régional contestent l'application de la jurisprudence « Syndicat des eaux du Nord »⁶ au cas d'espèce, la chambre observe que cette jurisprudence est rendue caduque par les rédactions, postérieures, des articles L. 5721-2 du CGCT et L. 211-7 du code de l'environnement précitées.

Dès lors, même s'il conserve la faculté d'établir tous contrats et conventions avec cet organisme, le syndicat mixte du PNRSE ne peut adhérer au syndicat mixte ENRx. Il pourrait en revanche adhérer à une association fédérant les PNR de la région et leur apportant des appuis spécifiques⁷.

Cette analyse, maintenue à l'issue de la contradiction avec le président du PNR, le président d'ENRx et le président du conseil régional, conduit la chambre à émettre le rappel au droit suivant :

Rappel au droit n° 1 : se retirer du syndicat mixte ENRx, en application des dispositions de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales.

1.5 La charte du parc

Le dernier décret de renouvellement du parc est daté du 30 août 2010. Ses effets ont été prorogés par décret du 9 mai 2019. La charte 2010-2022 (quatrième charte du parc – 250 pages) est ainsi encore en vigueur, après avoir vu son effet prolongé jusqu'en 2025.

⁶ CE, 5 janvier 2005, n° 265938.

⁷ Comme, par exemple, dans les régions Grand Est ou Auvergne-Rhône-Alpes.

La charte en vigueur découpe la stratégie d'action en quatre vocations, elles-mêmes divisées en orientations qui se déclinent en 46 mesures⁸.

Conformément à l'article R. 333-3 du code de l'environnement, qui mentionne les éléments qu'une telle charte doit inclure, chaque mesure est détaillée dans une fiche précisant les interventions à opérer, les engagements des signataires de la charte, les partenaires de la mesure, et le rôle du syndicat mixte. Chaque fiche présente plusieurs indicateurs de suivi (de réalisation, de résultat ou mixtes). Les 46 mesures sont ainsi censées être suivies via 215 indicateurs.

La partie « démarche d'évaluation » de la charte se base sur une classification différente, articulée autour de huit thèmes, dont chacun se voit doté d'enjeux principaux et d'objectifs auxquels sont rattachés un indicateur d'évaluation.

Tableau n° 1 : Découpage de la démarche d'évaluation de la charte du PNR

	Nombre d'enjeux principaux	Nombre d'objectifs
Gestion de l'espace et paysage	10	6
Patrimoine naturel et ressource en eau	16	10
Cohésion sociale	6	5
Développement économique durable	14	9
Offre culturelle, éducative, touristique et accessibilité	13	5
Amélioration des connaissances	7	7
Animation du projet et coordination	11	6
Éco-citoyenneté et mobilisation	6	4

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la charte 2010-2022.

La charte établit ainsi, en plus des 215 indicateurs concernant les 46 mesures, pas moins de 52 indicateurs concernant ses 83 enjeux principaux.

Dès octobre 2012, le comité syndical a décidé, devant notamment le nombre d'indicateurs à suivre, d'établir, à l'aide de prestataires spécialisés, un référentiel d'évaluation de la charte sur les deux enjeux suivants, assortis chacun de deux « questions évaluatives » :

Gestion de l'espace et des paysages :

- « Dans quelle mesure l'action conduite par les signataires de la charte permet-elle de limiter la consommation d'espace, tout en répondant aux besoins de développement du territoire ? »
- « Dans quelle mesure l'action conduite par les signataires de la charte permet-elle de lutter contre la banalisation des paysages (du quotidien et emblématiques) et d'en restaurer la lisibilité partout où cela est nécessaire ? »

⁸ Cf. annexe 1.

Patrimoine naturel et ressource en eau :

- « Dans quelle mesure l'action conduite par les signataires de la charte permet-elle de contribuer à maintenir ou restaurer spatialement et qualitativement les réseaux d'habitats naturels ou semi-naturels ? »
- « Dans quelle mesure l'action conduite par les signataires de la charte permet-elle de contribuer à améliorer la qualité de l'eau et la gestion de la ressource en eau ? »

Par ailleurs, 44 « fiches indicateurs » ont été développées.

L'évaluation de la mise en œuvre de la charte réalisée par un cabinet spécialisé, en 2023, dans le cadre de la préparation de la nouvelle charte, présente cependant un thème supplémentaire (Amélioration et diffusion des connaissances et des bonnes pratiques). Elle tient compte, cette fois, de 22 indicateurs, l'atteinte de plusieurs objectifs étant cotée « non mesurable ».

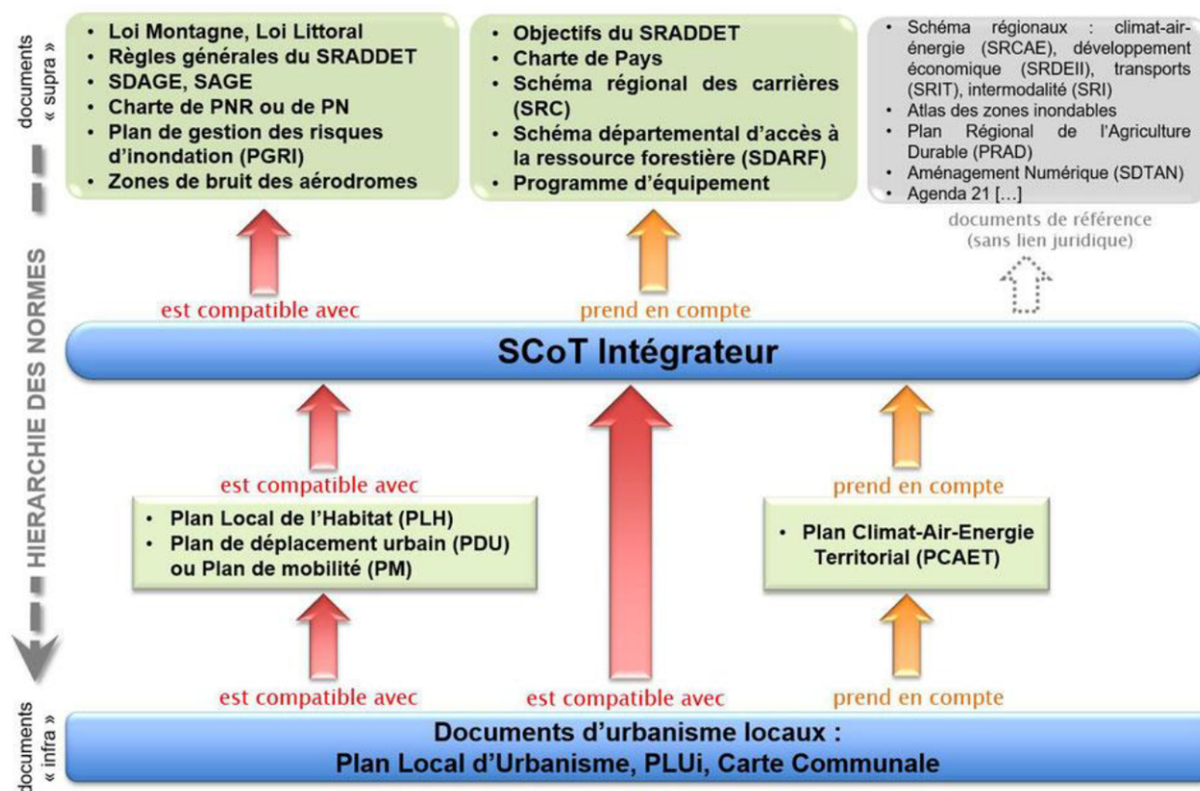
Le syndicat mixte, dont la charte contient une quantité excessive d'indicateurs, pour certains complexes, voire impossibles à mesurer avec des moyens raisonnables, n'est pas en mesure de suivre l'évolution de la totalité de ceux-ci, même en recourant à des prestataires. La réglementation n'impose pourtant nullement un tel foisonnement d'objectifs et d'indicateurs, qu'il conviendrait dès lors de rationaliser dans le cadre de la révision de la charte.

En réponse à cette observation, le président du PNR indique qu'un travail est mené pour ramener le dispositif à 72 indicateurs de suivi, 37 indicateurs de territoire et 7 indicateurs de fonctionnement, soit 116 indicateurs au total.

1.6 Le processus de renouvellement du classement et de révision de la charte

La procédure de révision de la charte d'un PNR est décrite aux articles R. 333-1 à R. 333-16 du code de l'environnement. Elle s'avère particulièrement exigeante, la charte d'un PNR s'imposant au SCoT intégrateur.

Schéma n° 1 : Hiérarchie des normes dans le domaine de l'aménagement



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données fournies par le syndicat mixte.

Par délibération 14 décembre 2021, le comité syndical a demandé à la Région d'engager la procédure de renouvellement du classement du parc et de révision de sa charte. Par délibération du 22 mars 2022, le conseil régional a lancé la procédure de renouvellement de classement du PNR et approuvé les modalités de révision de la charte.

Cette étape, précédée d'une réflexion sur le périmètre du parc, et suivie par l'avis d'opportunité du préfet, prend, selon le syndicat mixte, un an.

Elle est suivie par une étape, dont la durée était évaluée à un an et demi de « fabrication de la charte » (évaluation de la mise en œuvre de la précédente charte, diagnostic de territoire, stratégie de concertation, rédaction, et délibération du syndicat mixte).

Malgré le recours à un cabinet spécialisé faisant office d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la finalisation de la rédaction du projet n'a eu lieu qu'au dernier trimestre 2024.

S'ensuivront, d'avril à juillet 2025, les visites des rapporteurs de la Fédération des PNR et du conseil national de protection de la nature (CNP), et une audition devant le CNP. Devraient alors avoir lieu à l'automne 2025 le retour des avis du CNP, de la Fédération et du préfet.

Le PNR devra ensuite présenter un rapport d'incidences environnementales de son projet de charte devant l'autorité environnementale (AE). Celle-ci disposera alors de trois mois pour rendre son avis, ce qui devrait se produire à l'hiver 2025/2026. Pourra alors commencer une phase d'enquête publique, au cours de laquelle les citoyens sont invités à donner leur avis. Il est prévu que cette enquête publique soit terminée à l'automne 2026. Pourra alors débiter la consultation interministérielle, durant les quatre mois durant lesquels tous les services ministériels pourront examiner le projet de charte, le ministère de l'environnement rassemblant l'ensemble des contributions.

Le projet de charte pourra alors être finalisé, et soumis pour adhésion au département, aux EPCI et aux communes concernées, chacune de ces entités ayant quatre mois pour délibérer.

La Région pourra alors délibérer à son tour, et le décret du Premier ministre renouvelant le classement du parc pourra être pris à une date prévisionnelle qui pourrait être en février 2028.

Entre la délibération initiale du comité syndical et le décret de renouvellement qui validera la nouvelle charte, un délai de plus de six ans est ainsi nécessaire.

1.7 Les actions du syndicat mixte

Les syndicats mixtes de PNR, outre les compétences qui leurs sont dévolues par la loi, n'ont (en l'absence de compétences déléguées par leurs membres) pas de compétence exclusive pour ce qui concerne la mise en œuvre de leur charte, qui suppose par essence un engagement de tous les membres du syndicat.

Le syndicat du PNRSE mène, avec ses moyens, des actions en faveur de la mise en œuvre de sa charte. Elles sont relatées dans les comptes-rendus annuels d'activité. Ces documents sont présentés par « vocation » du parc, reprenant ainsi le découpage de la charte, et prennent des formes variées :

- Vocation 1 : Terre de solidarité

Les actions vont de l'appui à l'ingénierie des communes (études préalables à des projets d'aménagement, à l'élaboration d'un règlement local de publicité intercommunal, etc.) à des études en propre relatives à la connaissance du territoire du parc (paysages, faune, flore, cartographie, etc.). Elles peuvent également concerner des recensements d'espèces, l'élaboration d'un guide sur les clôtures végétales, la rédaction d'avis sur des installations, etc.

- Vocation 2 : Terre de nature et de patrimoine

Participation au programme européen LIFE Anthropofens avec le conservatoire d'espaces naturels des Hauts-de-France, plans de gestion de sites particuliers, encadrement de chantiers d'insertion professionnelle au profit du patrimoine, animations grand public, expérimentation des atlas de la biodiversité communale, contractualisations avec des propriétaires fonciers, création d'un spectacle sur les zones humides, restauration de sites naturels sur fonds européens, lutte contre une plante invasive, mesures de préservation d'une espèce d'oiseau menacée, création d'un jeu des sept familles d'animaux, coordination et animation du site Ramsar, gestion de 370 ha en régie directe et avec des scolaires et bénévoles, animation de comités naturalistes, formation d'élus et d'agents communaux aux bonnes pratiques, étude sur les trames écologiques, surveillance du territoire (dépôts sauvages, brûlages, infractions à la loi sur l'eau, etc.).

- Vocation 3 : Terre de développement

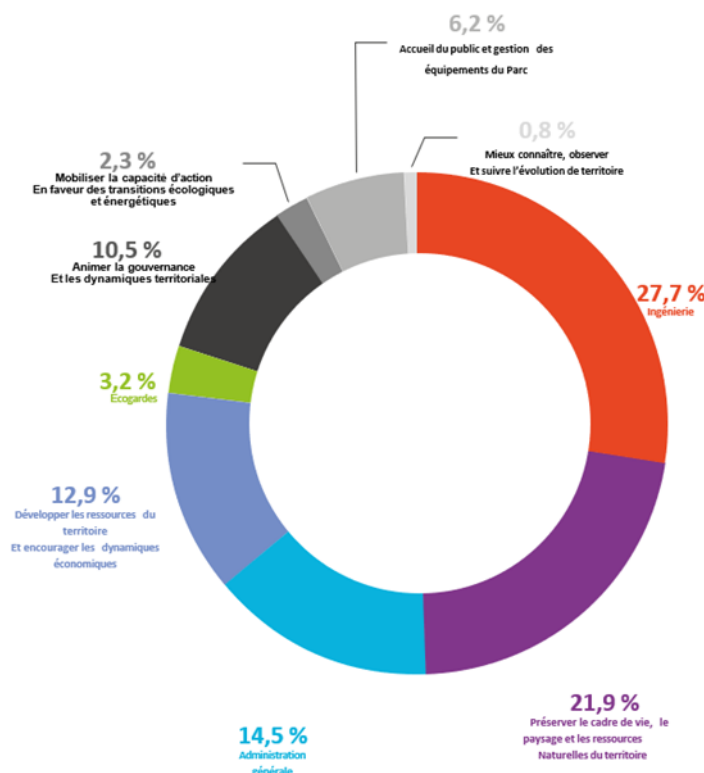
Contractualisation de mesures agro-environnementales et climatiques avec des exploitations agricoles, expérimentation du dispositif de paiement pour services environnementaux en partenariat avec les EPCI, régulation (par incitation) des visiteurs sur les sites sensibles, études sur les filières agricoles, concours des prairies fleuries, animation avec la chambre d'agriculture du plan bio en Scarpe-Escaut, cartographie des distributeurs de produits locaux, opérations de valorisation des productions locales, dialogue territorial sur la méthanisation, diagnostic de vulnérabilité au changement climatique, animation du « parlement des sports de nature », sensibilisation des éleveurs à l'autonomie fourragère, boîtes à outils pour aider les communes à créer des marchés de produits locaux, etc.

- Vocation 4 : Terre de mobilisation

Interventions dans des écoles et animations pédagogiques, animations grand public, formation d'enseignants en SVT, animation du réseau des éco-jardins, carte des randonnées, publications sur les réseaux sociaux, organisation d'inventaires participatifs, etc.

Le syndicat mixte ne dispose pas d'une comptabilité qui lui permettrait de mesurer ses efforts financiers par vocation de la charte (ou par mission inscrite dans ses statuts), son système de comptabilité analytique ayant été mis en place pour suivre les axes inscrits dans la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2017 avec la région⁹. La répartition des dépenses présentée dans les rapports annuels d'activité est ainsi basée sur un découpage thématique obsolète. Cette situation devrait trouver son terme après l'adoption de la nouvelle charte.

⁹ Axe 1 : Animer la gouvernance et les dynamiques territoriales ; Axe 2 : Préserver le cadre de vie, le paysage et les ressources naturelles du territoire ; Axe 3 : Développer les ressources du territoire et encourager les dynamiques économiques ; Axe 4 : Mobiliser la capacité d'action en faveur des transitions écologiques et énergétiques ; Axe 5 : Mieux connaître, observer et suivre l'évolution du territoire. Les champs de ces « axes » ont été modifiés dans les conventions 2018-2022, puis 2023-2025.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses de 2023 par thématiques

Source : chambre régionale des comptes, à partir du rapport d'activité 2023 du PNR.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc naturel régional Scarpe-Escaut, est le plus ancien de France, et le plus densément peuplé. Il regroupe 57 communes classées, trois communes et sept villes-portes, leurs EPCI, le Département et la Région. Membre fondateur du « Parc naturel Européen des Plaines Scarpe-Escaut » et adhérent de la Fédération nationale des PNR, il est aussi membre du syndicat mixte ENRx, ce qui n'est pas autorisé par les textes en vigueur.

Outre ses obligations issues du code de l'environnement relatives notamment aux avis sur les documents d'urbanisme, les études d'impact et l'animation du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, il mène des actions variées correspondant aux « vocations » décrites dans sa charte.

Devant l'impossibilité technique de suivre la totalité des 267 indicateurs prévus dans la charte actuelle, le syndicat mixte a dû engager un processus d'établissement d'un référentiel d'évaluation plus réaliste, qui ne peut toutefois pas être suivi de manière exhaustive.

Engagée par le comité syndical en décembre 2021, la révision de la charte du PNR devrait aboutir début 2028, à l'issue d'une procédure lourde et exigeante. Elle devra nécessairement se traduire par une rationalisation du schéma stratégique et des indicateurs de suivi, ainsi qu'à une mise en cohérence avec l'outil financier.

2 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 L'adoption budgétaire et les débats sur les orientations budgétaires

Conformément à l'article L. 5722-1 du CGCT, les syndicats mixtes sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants.

Le PNRSE applique les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, lequel dispose que *« dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail »*.

Les délais prévus par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT pour l'élaboration des documents budgétaires et du rapport sur les orientations budgétaires sont respectés, et la permanence de leur présentation permet d'identifier rétrospectivement les principales évolutions.

Cependant la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, ainsi que le rapport adressé au conseil syndical à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, prévus à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT, ne sont pas mis en ligne sur le site internet du PNR, tel que le prévoit l'article R. 2313-8 du CGCT.

Rappel au droit n° 2 : publier les informations financières sur le site internet du parc naturel régional, en application de l'article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.
--

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du syndicat mixte a précisé que le site internet du parc, mis en ligne en 2002, et réactualisé en 2010, ne permettait plus de publier de nouvelles informations. Il a néanmoins, à la suite du présent contrôle, mis en ligne les documents budgétaires de l'exercice 2025 dans la rubrique « Programme d'actions ».

2.2 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire traduisent le rapport entre les prévisions de dépenses et de recettes votées par l'assemblée délibérante et les mandats et titres réellement réalisés. Ils témoignent de l'évaluation sincère des crédits ouverts au budget primitif.

Le contrôle exercé sur l'exécution budgétaire laisse apparaître de faibles taux de réalisation des dépenses et des recettes prévues au budget primitif.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution budgétaire

	2019	2020	2021	2022	2023	Moyenne
Dépenses d'investissement	22 %	11 %	3 %	44 %	61 %	28 %
Recettes d'investissement	64 %	55 %	21 %	53 %	94 %	57 %
Dépenses de fonctionnement	74 %	65 %	66 %	65 %	78 %	70 %
Recettes de fonctionnement	98 %	107 %	94 %	91 %	106 %	99 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

Les programmes de financement se déroulent sur plusieurs années, selon un calendrier propre à chaque financeur (Union Européenne, région, agence de l'eau, etc.). Le PNR manque ainsi de visibilité, ce qui entraîne un décalage entre l'inscription au budget du montant total engagé pour un projet et sa réalisation effective.

2.3 L'information patrimoniale

2.3.1 Les inventaires physiques et comptables

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, l'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur origine, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable. À cet égard, il est chargé plus spécifiquement du recensement exhaustif des biens et de leur identification, par la tenue d'un inventaire physique (registre justifiant la réalité physique des biens, et qui permet de connaître précisément les immobilisations) et comptable (qui permet de connaître les immobilisations sur le volet financier).

L'inventaire physique et comptable doit être conforme à l'état de l'actif produit par le comptable public, responsable de l'enregistrement comptable des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan. À ce titre, le comptable public tient l'état de l'actif, ensemble de fiches d'immobilisations permettant un suivi individuel et détaillé de chaque immobilisation, et de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan.

En l'espèce, le syndicat mixte ne dispose que d'un inventaire comptable de son patrimoine, contrairement à ce que prévoit l'instruction budgétaire et comptable M57. Il ne dispose pas de document lui permettant de connaître la localisation physique des immobilisations et de mettre en place une stratégie de renouvellement adaptée. Par ailleurs, la valorisation du patrimoine inventorié présente un léger différentiel avec l'état de l'actif, tant pour les valeurs brutes que les valeurs nettes comptables.

Tableau n° 3 : Valeur comptable du patrimoine du parc en 2023

En €	Inventaire	État de l'actif
Valeur brute comptable	15 851 209	14 443 084
Valeur nette comptable	15 556 291	13 876 355

Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'inventaire du PNR et de l'état de l'actif du comptable public.

La chambre invite le PNR à se rapprocher du comptable public afin de mettre en cohérence les deux documents. En réponse aux observations de la chambre, le président s'est engagé à mettre en chantier la réalisation d'un inventaire physique à l'été 2025.

Rappel au droit n° 3 : engager, dans les plus brefs délais, la réalisation d'un inventaire physique et comptable, conformément au recueil des normes comptables des entités publiques locales et à l'instruction budgétaire et comptable M57, en veillant à sa concordance avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.

2.3.2 Les amortissements

L'amortissement est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif. Il a pour but d'assurer les ressources nécessaires à son renouvellement, sous la forme d'une dotation.

Une dépréciation des immobilisations est constatée chaque année par le PNR, au travers des amortissements (69 744 € par an en moyenne entre 2019 et 2023).

Le syndicat dispose des délibérations du 15 septembre 2011 et du 15 décembre 2022 fixant les durées d'amortissement par types de biens, conformément aux instructions budgétaires et comptables M14 et M57. La pratique des amortissements par le PNR n'appelle aucune observation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le parc naturel régional Scarpe Escaut n'applique pas entièrement les normes budgétaires et comptables en vigueur. Malgré la tenue d'un débat annuel sur les orientations budgétaires, il ne publie pas systématiquement les informations financières sur son site internet.

Il ne dispose pas d'inventaire physique de ses immobilisations, et son patrimoine n'est pas valorisé avec exactitude.

3 L'ANALYSE FINANCIÈRE

3.1 La formation du résultat et l'autofinancement

3.1.1 L'évolution des charges de fonctionnement

Au cours de la période, l'ensemble des charges de fonctionnement du PNR a augmenté de 77 %, pour atteindre 3,6 M€ en 2023.

Tableau n° 4 : Évolution des charges du PNR

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
Charges à caractère général	636 169	550 197	727 231	711 398	1 198 793	900 450
Charges de personnel	1 140 150	1 166 963	1 324 615	1 835 707	2 018 658	2 203 376
Subventions de fonctionnement	232 213	209 700	209 700	209 700	269 189	40 000
Autres charges de gestion	0	0	0	28 437	70 350	25 024
Total des charges de gestion	2 008 531	1 926 861	2 261 545	2 785 242	3 556 990	3 168 850

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Avec 39 agents, les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses. Elles progressent de 38 % entre 2021 et 2022, en raison notamment du transfert de 15 agents du syndicat mixte ENRx au PNRSE. Ces agents travaillant en fait pour le PNR, environ un tiers du budget réel de fonctionnement du syndicat était ainsi retranscrit, non pas dans les documents budgétaires du PNR, mais dans ceux d'ENRx, ceci rendant les documents budgétaires antérieurs à 2021 incomplets.

Les charges à caractère général correspondent aux dépenses de fonctionnement nécessaires à l'exercice des missions du syndicat mixte, telles que des dépenses courantes d'eau, de gaz, d'électricité, d'assurance, d'entretien courant, les frais téléphoniques et postaux, mais aussi l'entretien et la préservation de son patrimoine et la réalisation d'études thématiques¹⁰. Elles ont progressé de 88 %, passant de 0,6 M€ en 2019 à 1,1 M€ en 2023, notamment en fonction de l'activité du syndicat et du contexte inflationniste.

¹⁰ En 2024 le PNR a mené, avec le Bureau de recherches géologiques et minières, une étude de caractérisation des échanges entre nappes et tourbières de la Scarpe. En 2023, il a fait réaliser des études en lien avec la révision de sa charte ou du recours à un accompagnement technique sur le volet agricole du contrat d'action pour la ressource en eau. Il a également accompagné deux communes pour la réalisation d'opérations d'urbanisme exemplaires, et trois autres communes sur une étude de faisabilité photovoltaïque en toiture.

Les autres charges de gestion correspondent principalement aux dépenses liées aux indemnités des élus mises en place en 2022 et au versement, en 2023, d'une subvention de 0,59 M€ dans le cadre d'un projet Interreg.

Les subventions de fonctionnement correspondent aux subventions attribuées à des associations. Elles connaissent une légère augmentation sur la période (+ 16 %) pour atteindre 0,27 M€ en 2023. À partir du 31 décembre 2024, la fin de la convention avec l'association pour le développement des équipements du parc Scarpe-Escaut (Adepse), juste après la fermeture pour péril imminent du centre d'éducation à l'environnement Amaury¹¹, devrait entraîner une diminution pérenne du poste subventions.

3.1.2 L'évolution des produits

Le syndicat mixte n'étant pas fiscalisé, ses produits atteignent 3,7 M€ en 2023 et se composent de ressources d'exploitation et de dotations et participations publiques.

Tableau n° 5 : Évolution des produits du PNR

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
Ressources d'exploitation	39 377	12 142	20 624	11 381	11 731	5 802
Dotations et participations	2 298 241	2 550 678	2 137 151	3 041 475	3 733 398	3 377 806
<i>dont État</i>	86 651	191 776	178 552	176 960	227 603	326 888
<i>dont région</i>	627 918	504 809	798 416	1 453 084	1 498 077	1 384 705
<i>dont département</i>	356 781	315 673	329 514	313 510	312 782	322 242
<i>dont communes</i>	358 269	352 122	351 742	352 171	361 943	382 083
<i>dont groupements de collectivités</i>	183 404	193 999	182 669	177 379	172 067	213 419
<i>dont fonds européens</i>	159 704	456 509	158 430	136 874	215 503	152 510
<i>dont agence de l'eau et autres</i>	561 033	623 485	194 066	417 248	921 884	499 175
Total des produits	2 337 617	2 562 819	2 157 775	3 052 855	3 745 129	3 383 660

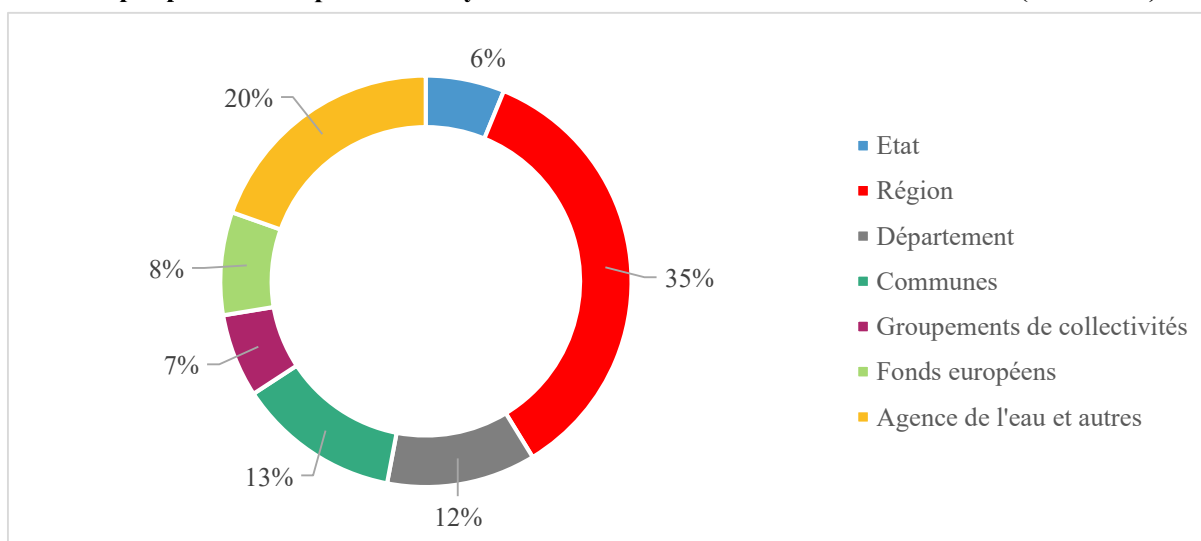
Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les dotations et les participations financières des membres du syndicat constituent l'essentiel des ressources du parc.

Leur progression s'explique par une augmentation de la contribution statutaire de la Région, à la suite de l'intégration des 15 postes auparavant supportés par le syndicat mixte ENRx. Elle passe de 0,47 M€ à 1,29 M€ à compter de 2022.

¹¹ Arrêté de péril imminent du 16 juin 2023. Le syndicat a décidé, en février 2024, de déclasser le terrain et le céder à un euro symbolique à l'établissement public foncier des Hauts-de-France, qui devra démolir et renaturer le site.

Graphique n° 2 : Répartition moyenne des ressources institutionnelles du PNR (2019-2023)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Outre les contributions statutaires, environ 20 % des ressources du syndicat mixte sont constituées de financements sur opérations (agence de l'eau, fonds européens, État, Région, etc.). Il dispose ainsi de dotations pouvant varier de manière cyclique selon l'état d'avancement des projets et des actions. À ce titre, l'Agence de l'eau est l'un des plus importants partenaires du Parc, avec des subventions allant de 0,14 M€ en 2019 à 0,85 M€ en 2023.

De la même manière, au cours de la période 2019-2024, le PNR a perçu une participation importante des instances européennes (projets Interreg et Natura 2000), dont les montants annuels varient de 0,13 M€ à 0,37 M€.

Ces ressources institutionnelles sont complétées par de faibles ressources d'exploitation, représentant moins de 20 000 € par an en moyenne¹².

3.1.3 L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement

Entre 2019 et 2023, l'activité du PNR lui a permis de dégager un excédent brut de fonctionnement (EBE) de plus de 0,26 M€ par an en moyenne. Il passe de 0,33 M€ en 2019 à 0,19 M€ en 2023, après avoir atteint son niveau le plus haut en 2020 (0,64 M€), et le plus bas en 2021 (- 0,1 M€).

Cet écart entre 2020 et 2021 s'explique par un report des dépenses liées à l'épidémie de Covid 19, et par la réalisation de projets d'importance, tels que la révision du SAGE (40 000 €), des études sur le fonctionnement des tourbières (46 000 €), une étude sur la mobilisation écocitoyenne (45 000 €), un accompagnement des communes vers la gestion différenciée (46 000 €) ou l'organisation du 13^{ème} séminaire national Ramsar (53 000 €).

¹² Location de l'ancienne maison de gardien du parc, fermages de terrains et vente ponctuelle de bois.

Bien qu'erratique, l'évolution globale de l'EBE est marquée par une baisse de 43 % sur la période, en raison d'une hausse plus rapide des charges (+ 77 %) que des produits (+ 60 %), du caractère fluctuant des projets, et du décalage entre leur réalisation et la perception échelonnée des subventions (30 % au démarrage, 40 % à mi-parcours, solde à la clôture).

Tableau n° 6 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
Produits de gestion	2 337 617	2 562 819	2 157 775	3 052 855	3 745 129	3 383 660
-Charges de gestion	2 008 531	1 926 861	2 261 545	2 785 242	3 556 990	3 168 850
= Excédent brut de fonctionnement	329 086	635 959	- 103 770	267 614	188 138	214 810
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	209	229	258	560	1 306	1 589
= CAF brute	329 295	636 188	- 103 512	268 174	189 444	216 398
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
= CAF nette	329 295	636 188	- 103 512	268 174	189 444	216 398

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Issue de l'EBE, la capacité d'autofinancement (CAF) présente le même profil. Elle est passée de 0,3 M€ en 2019 à 0,1 M€ en 2023 soit une diminution de 42 %. Elle représente, en moyenne, 10 % des produits de gestion.

3.2 Le financement des investissements

Tableau n° 7 : Financement de l'investissement et évolution de la trésorerie

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
Capacité d'autofinancement nette	329 295	636 188	- 103 512	268 174	189 444	216 398
+ FCTVA	14 783	26 851	46 274	26 803	29 888	10 441
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	35 000	168 210	34 290	179 730	386 344	0
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	78 277
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	49 783	195 061	80 564	206 533	416 232	88 718
= Financement propre disponible (C+D)	379 078	831 249	- 22 948	474 707	605 676	305 117
- Dépenses d'équipement	315 651	170 256	349 243	649 298	724 868	46 210
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	63 426	660 992	- 372 191	- 174 591	- 119 192	258 907
Fonds de roulement net global	1 783 543	2 444 536	2 072 345	1 897 754	1 778 562	2 251 847
Trésorerie	1 834 654	2 494 704	2 046 164	2 136 125	1 820 147	2 497 511
Trésorerie en nombre de jours de charges courantes	333,4	472,6	330,2	279,9	186,8	325,7

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

3.2.1 L'évolution du besoin de financement

Entre 2019 et 2023, le PNR a réalisé 2,2 M€ d'investissements entièrement financés par des ressources propres issues d'appels à projets européens, nationaux ou régionaux.

Après une diminution des dépenses entre 2019 et 2020 (- 46 %), pour atteindre leur niveau le plus bas en 2020 (0,1 M€), principalement sous l'effet de la crise sanitaire, elles augmentent progressivement sur le reste de la période et s'établissent à 0,7 M€ en 2023.

Cette hausse s'explique par la mise en place de nouveaux projets d'ampleur, notamment les projets PRIMEVER (travaux de restauration écologique de milieux humides) et LIFE sur la réhabilitation des tourbières, pour lequel ont été réalisées 0,76 M€ de dépenses d'investissement sur la période 2021-2023, pour 0,6 M€ de recettes.

Le PNR finance ses investissements en mobilisant ses ressources propres. Il n'a donc aucune dette.

3.2.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Sur la période, le fonds de roulement reste positif, mais il connaît des oscillations. Après avoir cru de près de 37 % entre 2019 (17,8 M€) et 2020 (24,4 M€), il baisse en 2021 (2 M€) pour atteindre 1,7 M€ en 2023.

En effet, depuis 2021, les recettes d'investissement du parc ne lui permettent plus de financer ses dépenses. Le syndicat mixte a un besoin de financement qui l'oblige à mobiliser son fonds de roulement, en constante diminution sur le reste de la période.

Les subventions d'investissement étant perçues de manière décalée, le PNR est donc contraint de mobiliser ses ressources propres de l'année de réalisation des travaux. Pour cela, il bénéficie d'un niveau de trésorerie très confortable, résultant d'une gestion historique économe et de la vente d'un centre équestre en 2018 (0,55 M€).

Pour autant, la trésorerie varie sur la période. Après avoir crû de 36 % entre les 31 décembre 2019 (1,83 M€) et 2020 (2,44 M€), elle diminue dès 2021 (2 M€), pour financer les dépenses d'investissement du parc. Elle s'établit à 1,77 M€, fin 2023.

Le syndicat mixte reste en capacité de couvrir, en moyenne, 320 jours de charges d'exploitation sur cette période, avec un pic à 472 jours en 2020.

3.3 Les perspectives

Le parc ne dispose pas d'outil de prospective financière, et sa programmation budgétaire est fortement dépendante des financeurs extérieurs et des opportunités liées aux réponses aux appels à projets, aux programmes européens et aux programmes de l'agence de l'eau.

Compte tenu du contexte national, la Région l'a informé d'une baisse de sa cotisation statuaire de 9 %, ainsi que d'une baisse de financement des programmes d'action.

Bien que le PNR dispose d'un niveau élevé de trésorerie, il cherche à diversifier ses financements en se rapprochant d'autres financeurs (fondation du patrimoine ou mécénat). Il doit désormais prioriser ses actions en tenant compte du nouveau projet de charte (2026-2041) en cours de définition avec ses membres.

Pour ce faire, il a actualisé son diagnostic approfondi, ses connaissances en matière d'agriculture, de continuités écologiques et de paysage. Les conclusions de ces études ont permis de dresser une feuille de route qui recentre le syndicat sur ses cœurs de métier, tout en identifiant deux enjeux majeurs : la question des sols, de leur santé et de leur multifonctionnalité, et la santé et les interdépendances entre santé des écosystèmes, santé animale, végétale et humaine.

Enfin, malgré la réalisation d'animations auprès du grand public et des scolaires, le syndicat devra, après la fermeture du centre Amaury, s'interroger sur une redéfinition de sa politique en matière d'éducation à l'environnement.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La capacité à présenter la globalité des flux budgétaires du syndicat mixte est grandement améliorée depuis qu'il a intégré dans ses comptes l'emploi la moitié de ses agents, qui étaient jusque 2021 portés par ENRx. Il garde une surface financière modeste, au regard de son territoire. Son fonds de roulement confortable et sa trésorerie abondante doivent lui permettre de faire face à la perspective d'une éventuelle baisse des contributions financières de ses membres.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Découpage de la stratégie d'action dans la charte du PNR.....	30
Annexe n° 2. Zones Natura 2000 au titre de la directive Oiseaux, ou zones de protection spéciales...	32
Annexe n° 3. Zones Natura 2000 au titre de la directive Habitats, ou zones spéciales de conservation	33
Annexe n° 4. Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I (Vert clair) et de type II (Vert foncé).....	34
Annexe n° 5. Site Ramsar	35
Annexe n° 6. Réserves naturelles régionales (vert) et réserve naturelle nationale (bleu).....	36

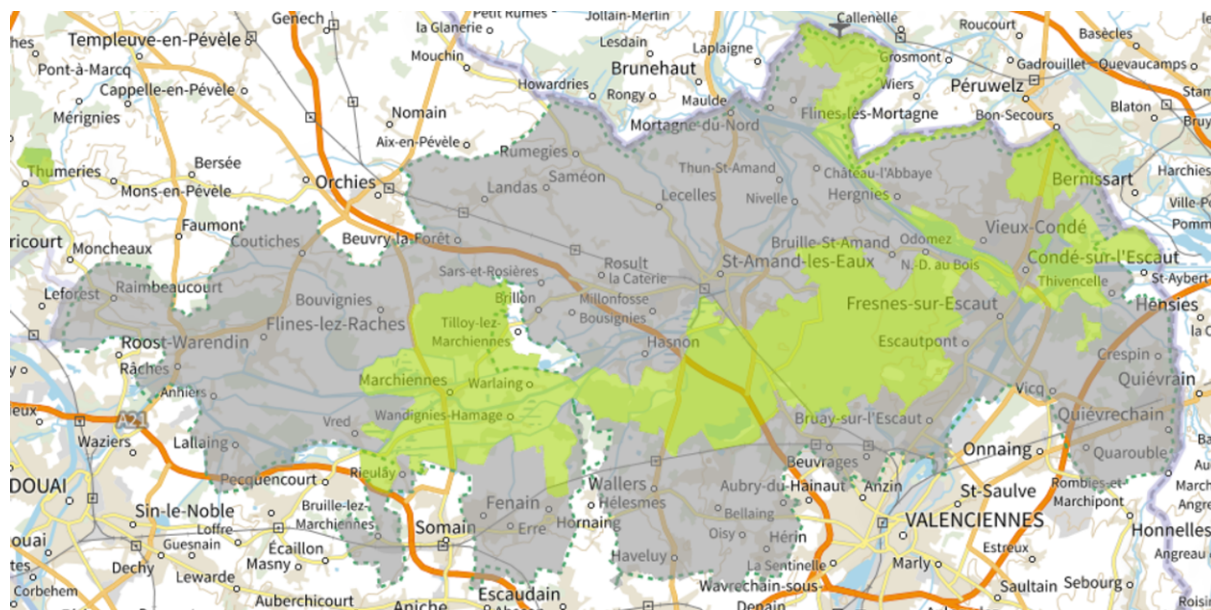
Annexe n° 1. Découpage de la stratégie d'action dans la charte du PNR

Vocations	Orientations	Mesures
Vocation 1 Terre de solidarités où s'invente, entre ville et campagne, une nouvelle manière de vivre et habiter son territoire	Orientation 1 Adopter une nouvelle gestion de l'espace équilibrée et volontariste	Mesure 1 Renforcer et améliorer la connaissance et les outils d'aide à la décision Mesure 2 Maîtriser l'étalement urbain et le développement des infrastructures Mesure 3 Préserver l'espace rural, agricole et naturel en maîtrisant mieux les usages Mesure 4 Développer un urbanisme alliant qualité et exemplarité des projets d'aménagement et de construction Mesure 5 Coordonner les politiques foncières
	Orientation 2 Favoriser un "mieux vivre" ensemble et réduire les clivages sociaux entre sous-territoires du Parc naturel régional Scarpe-Escaut	Mesure 6 Développer le "mieux-être" pour "mieux-vivre" ensemble Mesure 7 Raffermir le lien social et recréer des solidarités de proximité Mesure 8 Favoriser la mobilité et l'accessibilité sociale et physique
	Orientation 3 Développer la coopération et la solidarité territoriale	Mesure 9 Développer la coopération et la solidarité autour de la spécificité périurbaine du territoire Mesure 10 Construire une coopération et solidarité autour de la spécificité de paysage culturel évolutif du bassin minier Nord - Pas de Calais
Vocation 2 Terre de nature et de patrimoine où l'eau, le bâti, le minier forgent le caractère rural et les identités de territoire	Orientation 4 Préserver et restaurer les réseaux écologiques	Mesure 11 Poursuivre la connaissance, l'expérimentation et la recherche Mesure 12 Préserver et restaurer les sites d'intérêt régional, national voire international (cœurs de biodiversité) Mesure 13 Préserver et restaurer le réseau des milieux aquatiques et humides Mesure 14 Préserver et restaurer le réseau des milieux forestiers Mesure 15 Sauvegarder et restaurer le réseau des milieux agraires Mesure 16 Sauvegarder et restaurer un réseau de sites en voie de recolonisation
	Orientation 5 Renforcer la gestion globale de l'eau à l'échelle transfrontalière	Mesure 17 Améliorer la connaissance des masses d'eau du territoire Mesure 18 Préserver la ressource en eau souterraine Mesure 19 Améliorer la qualité des eaux souterraines et de surface Mesure 20 Améliorer la planification et la gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant transfrontalier Mesure 21 Mettre en cohérence la gestion de l'eau à l'échelle transfrontalière en favorisant la mise en œuvre du SAGE Scarpe aval (F), l'élaboration du SAGE Escaut (F) et du Contrat de Rivière Escaut (B)
	Orientation 6 Préserver et valoriser le paysage	Mesure 22 Affiner et faire partager la connaissance des paysages naturels et bâtis Mesure 23 Affirmer le caractère des paysages identitaires et prévenir leur banalisation Mesure 24 Améliorer la qualité des paysages quotidiens des villes et villages Mesure 25 Renforcer la préservation et la valorisation du patrimoine bâti

Vocations	Orientations	Mesures
		Mesure 26 Mobiliser autour du paysage et du cadre de vie
Vocation 3 Terre de développement réfléchi où les ressources locales et les valeurs du parc transfrontalier sont créatrices d'activités économiques	Orientation 7 Lever les freins pour préserver un tissu économique dynamique en particulier agricole	Mesure 27 Favoriser un climat économique dynamique Mesure 28 Créer les conditions pour pérenniser l'activité économique Mesure 29 Accompagner les projets d'installation adaptés au territoire
	Orientation 8 Développer les activités valorisant l'identité et les ressources locales du territoire	Mesure 30 Initier et développer les activités contribuant au maintien des éléments spécifiques du territoire Mesure 31 Initier et développer les produits et activités issus d'un savoir-faire ancien Mesure 32 Développer et structurer une offre de tourisme et de loisirs originale et durable pour tous Mesure 33 Développer des démarches collectives pour valoriser les activités liées aux spécificités du territoire
	Orientation 9 Encourager le développement de pratiques respectueuses de l'environnement	Mesure 34 Organiser une veille des pratiques Mesure 35 Amplifier et déployer une démarche d'amélioration environnementale auprès des acteurs économiques et collectivités territoriales Mesure 36 Accélérer la diffusion des pratiques exemplaires
Vocation 4 Terre de mobilisation où les individus s'investissent en faveur du territoire	Orientation 10 Connaître et faire connaître pour partager les caractéristiques et les enjeux du territoire	Mesure 37 Mieux partager les caractères et les enjeux du territoire Mesure 38 Faire évoluer le regard sur le territoire Mesure 39 Développer et diffuser une création culturelle valorisant les patrimoines et les ressources durables du territoire
	Orientation 11 Déployer la sensibilisation et l'éducation au territoire	Mesure 40 Confirmer la spécificité éducative du territoire en direction des jeunes Mesure 41 Développer les savoir-faire, les programmes et les outils de vulgarisation Mesure 42 Créer et animer un réseau d'ambassadeurs du territoire
	Orientation 12 Susciter l'envie d'agir et donner les moyens de développer une citoyenneté et une coopération active	Mesure 43 Contribuer au développement du débat participatif Mesure 44 Généraliser les pratiques exemplaires mobilisant l'éco-citoyenneté Mesure 45 Encourager l'engagement citoyen en faveur de la consommation de proximité
	Orientation 13 Agir avec le territoire à travers la coopération européenne et internationale	Mesure 46 Développer la solidarité, la transversalité et l'éco-citoyenneté à travers la coopération européenne et décentralisée

Source : chambre régionale des comptes, à partir de la charte 2010-2022.

Annexe n° 2. Zones Natura 2000 au titre de la directive Oiseaux, ou zones de protection spéciales



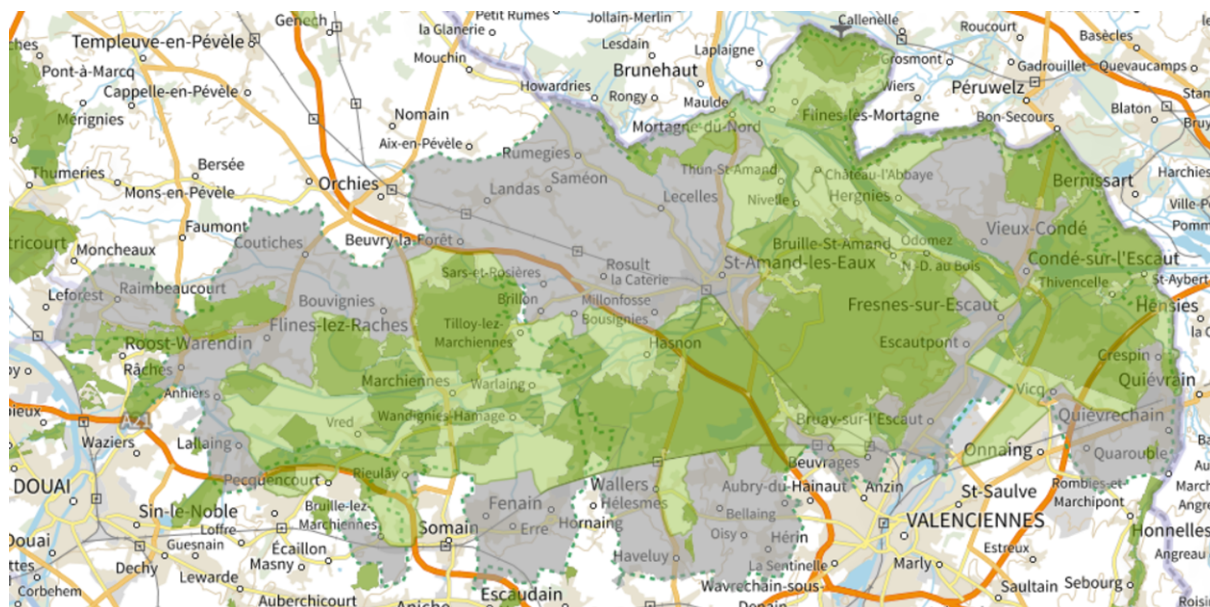
Source : chambre régionale des comptes, à partir de Geoportail.

Annexe n° 3. Zones Natura 2000 au titre de la directive Habitats, ou zones spéciales de conservation



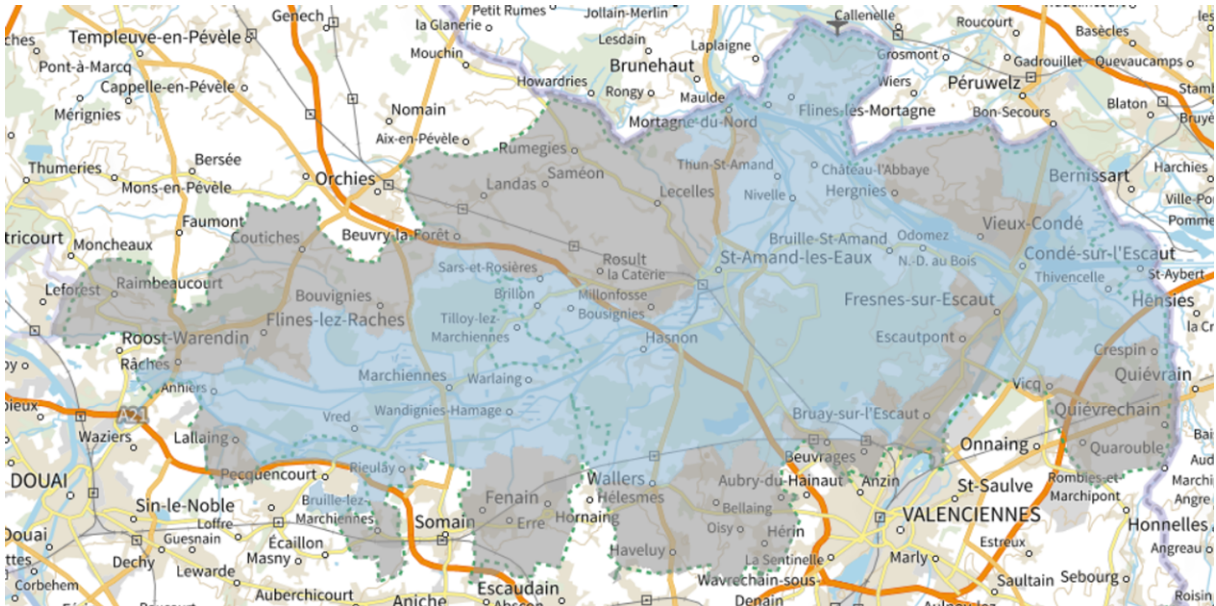
Source : chambre régionale des comptes, à partir de Geoportail.

Annexe n° 4. Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I (Vert clair) et de type II (Vert foncé)



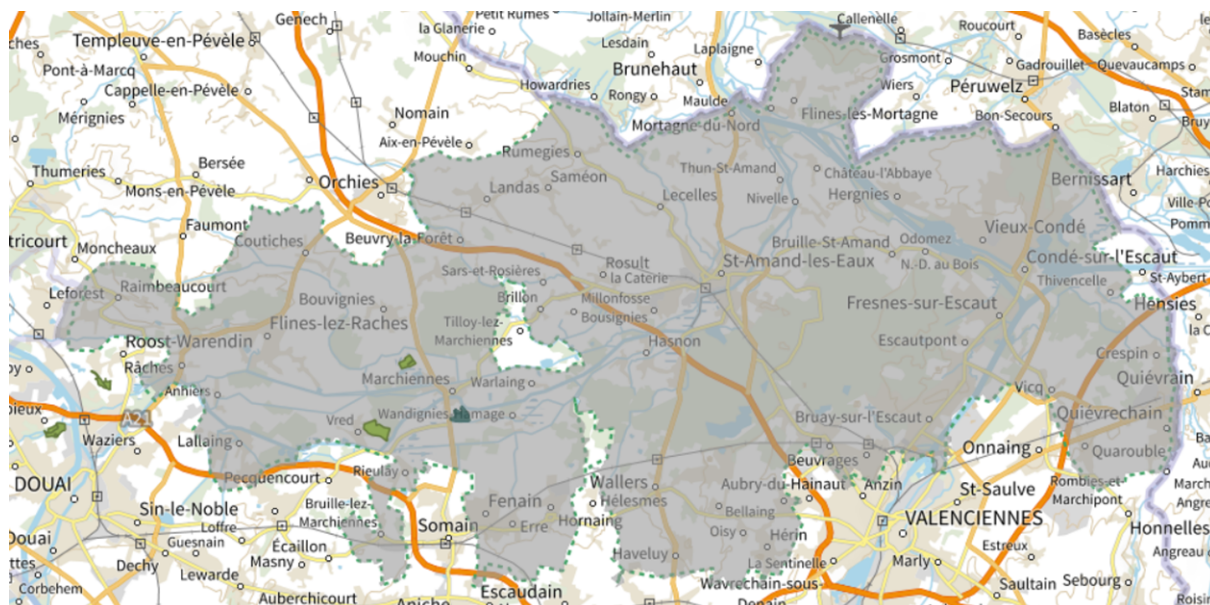
Source : chambre régionale des comptes, à partir de Geoportail.

Annexe n° 5. Site Ramsar



Source : chambre régionale des comptes, à partir de Geoportail.

Annexe n° 6. Réserves naturelles régionales (vert) et réserve naturelle nationale (bleu)



Source : chambre régionale des comptes, à partir de Geoportail.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNDICAT MIXTE DE GESTION DU PARC NATUREL RÉGIONAL SCARPE-ESCAUT

(Nord)

Exercices 2019 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Grégory Lelong, président du syndicat mixte de gestion du Parc naturel régionale Scarpe-Escaut.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** ».



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>