

RAPPORT - CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DU PETR

*PETR du Pays Monts et Barrages
28 septembre 2022*

Contexte

Par courrier en date du 23 juillet 2020, la Chambre régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine (CRC N-A) a informé le président de l'ouverture d'un contrôle des comptes et de la gestion du PETR du Pays Monts et Barrages portant sur la période 2015-2020, dans le cadre d'une évaluation globale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

L'instruction a débuté par l'envoi d'un questionnaire puis d'un premier entretien avec le rapporteur et la vérificatrice en charge du contrôle le 28 septembre. Après la réception et les réponses à un second questionnaire en novembre, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé en visio-conférence le 3 décembre 2020.

Le rapport d'observations provisoires, qui découle de cette instruction, a été adressé par la CRC N-A le 24 février 2021. Dans le délai imparti de deux mois, le 20 avril 2021, le président du PETR a transmis une réponse point par point de 34 pages à ce premier rapport.

Le rapport d'observations définitives 1, délibéré par la CRC N-A le 24 juin 2021, a été adressé au président le 8 septembre 2021. Dans le délai imparti d'un mois, le 8 octobre 2021, le président du PETR a transmis une réponse de 6 pages devant être annexée au rapport définitif.

Ce dernier, le rapport d'observations définitives 2, a été adressé au président le 15 octobre 2021, mis à l'ordre du jour du Comité syndical suivant (24 novembre 2021), transmis aux membres en intégralité avec l'ordre du jour, présenté et débattu (délibération n°2021-67 du PETR du Pays Monts et Barrages).

Conformément à l'article L.243-9 du code des juridictions financières :

« **Dans un délai d'un an** à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le **président de l'établissement public** de coopération intercommunale à fiscalité propre **présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.** Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L.143-9. ».

Le présent rapport est présenté par le président du PETR à l'occasion du Comité syndical du 28 septembre 2022, soit un peu moins d'un an après la présentation du rapport d'observations définitives 2 lors du Comité syndical du 24 novembre 2021.

Recommandations

Le rapport d'observations définitives délibéré par la Chambre régionale des Comptes de Nouvelle-Aquitaine fait état de cinq recommandations. Pour chacune d'entre elles sont détaillées ci-dessous les actions entreprises par le PETR afin d'y répondre au mieux.

- **Recommandation n°1 – Élaborer un projet de territoire et une convention territoriale pour la période 2021-2026 conformément à l'article L.5741-2 du CGCT**

> *Recommandation mise en œuvre depuis décembre 2021*

1. *Élaboration du Projet de territoire*

Article L.5741-2 du CGCT : « Dans les douze mois suivant sa mise en place, le pôle d'équilibre territorial et rural élabore un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les établissements publics de coopération intercommunale qui le composent. [...] Il est révisé, dans les mêmes conditions, dans les douze mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ».

L'élaboration du Projet de territoire 2021-2026, débutée lors de la commission Stratégie et Contractualisations du 25 septembre 2020, s'est poursuivie entre fin 2020 et janvier 2021 au travers d'une enquête coconstruite par les EPCI membres et le PETR. Celle-ci a fait l'objet d'une restitution en commission le 6 mai et en Bureau syndical le 12 mai. Cette enquête a permis d'identifier les projets à venir et en émergence sur chaque commune du territoire et de valider les enjeux définis par les EPCI membres et le PETR. Les trois orientations stratégiques du Projet de territoire ont pu être définies à l'occasion de la commission du 3 juin et déclinées en quatre objectifs opérationnels. La troisième étape a été la mobilisation du Conseil de développement, réuni le 17 juin pour alimenter le Projet de territoire. Il s'articule donc autour de trois orientations stratégiques :

- L'accueil et l'attractivité du territoire
- La transition écologique et énergétique
- La cohésion sociale et territoriale

et de quatre objectifs opérationnels :

- Redynamiser les centres-bourgs
- Accompagner le développement de filières économiques locales
- Préserver et valoriser les patrimoines (bâtis, culturels, environnementaux)
- Maintenir, adapter et développer le niveau de services aux habitants

2. *Validation du Projet de territoire*

Le Comité syndical du 23 juin 2021 a validé le Projet de territoire à l'échelle du Pays Monts et Barrages à l'unanimité (Délibération n°2021-36 du PETR).

Le renouvellement général des organes délibérants des EPCI-FP qui composent le PETR ayant eu lieu en juillet 2020, le Projet de territoire 2021-2026 a donc bien été adopté dans les 12 mois requis (et la veille de la délibération de la CRC N-A sur le rapport d'observations définitives, qui n'a donc pas eu le temps d'en tenir compte).

3. *Approbation du Projet de territoire*

Article L.5741-2 du CGCT : « Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial et approuvé par les organes

délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle d'équilibre territorial et rural ».

Le Projet de Territoire 2021-2026 a été présenté à la Conférence des maires le 30 juin 2021 (avis favorable à l'unanimité) et au Conseil de développement (avis favorable à l'unanimité).

Il a ensuite été approuvé par les instances délibérantes des EPCI-FP membres du PETR, le 1^{er} juillet pour la CC des Portes de Vassivière (à l'unanimité), le 5 juillet pour la CC Briance-Combade (à l'unanimité) et le 2 novembre pour la CC de Noblat (à l'unanimité).

4. La Convention territoriale

Article L.5741-2 du CGCT : « Pour la mise en œuvre du projet de territoire, le pôle d'équilibre territorial et rural, d'une part, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle [...], d'autre part, concluent une convention territoriale déterminant les missions déléguées au pôle d'équilibre territorial et rural par les établissements publics de coopération intercommunale [...] pour être exercées en leur nom ».

Élaborée sur la base du Projet de territoire 2021-2026, la Convention territoriale a fait l'objet, de mai à septembre 2021, de multiples échanges et de rencontres, organisés entre le PETR et les trois communautés de communes afin de définir ensemble les missions que les EPCI-FP membres souhaitent lui voir confiées.

Le projet de Convention territoriale a été validé par le Bureau syndical du 22 septembre et la version définitive de la Convention territoriale a été adoptée à l'unanimité lors du Comité syndical du 29 septembre 2021 (Délibération n°2021-51) et approuvée par la suite par les organes délibérants des trois EPCI-FP membres : Noblat le 2 novembre 2021 (à l'unanimité), Briance-Combade le 29 novembre 2021 (à l'unanimité) et Portes de Vassivière le 9 décembre 2021 (à l'unanimité).

Depuis la fin de l'année 2021, le PETR du Pays Monts et Barrages est donc doté d'un nouveau Projet de territoire et d'une Convention territoriale conformément à l'article L.5741-2 du CGCT.

- ***Recommandation n°2 – Contractualiser globalement les relations avec le PNR de Millevaches afin de s'assurer de la bonne articulation des missions respectives de chacun.***

> Recommandation en cours de mise en œuvre

Article L.5741-2 du CGCT : « Lorsque le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural recouvre celui d'un parc naturel régional, le projet de territoire doit être compatible avec la charte du parc. Une convention conclue entre le pôle et le syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional détermine les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun ».

À suite de la validation en décembre de la Convention territoriale par les trois EPCI-FP membres, le Comité syndical, lors de sa séance du 23 février 2022, a inscrit la contractualisation avec le PNR de Millevaches parmi ses principales orientations pour l'année 2022 (Rapport d'orientations budgétaires 2022).

Les contacts entre PETR et PNR ont été reportés de quelques mois dans l'attente de la validation de la Stratégie locale de développement 2021-2027 (Délibération n°2022-34 du Comité syndical du 22 juin 2022), servant de fondement à la mise en place des contractualisations dans le cadre des programmes européens (LEADER et OS5) qui ont un impact direct sur les actions portées par le PETR dans les années à venir, sur celles du PNR en tant que maître d'ouvrage et donc sur la convention cadre à établir entre les deux structures.

Le travail effectif a débuté par une réunion entre le PNR (directrice et chef de pôle gestion de l'espace) et le PETR (directeur et chef de projet territorial) afin d'établir les bases techniques de cette convention-cadre. Le projet a par la suite été abordé lors de la commission « Stratégie et contractualisations » du PETR du 26 septembre 2022 et lors du Comité syndical du 28 septembre 2022, l'objectif étant d'aboutir à une validation finale en fin d'année 2022 (ou en début d'année 2023 en fonction des dates de réunion des différentes instances des deux structures).

Au-delà de son caractère légal et obligatoire, ce conventionnement global n'a finalement qu'un intérêt restreint pour les deux structures qui collaborent régulièrement, sans difficulté et plus efficacement au cas par cas des actions menées (le projet de territoire du PETR étant par ailleurs compatible avec la charte du PNR de Millevaches conformément à l'article L.5741-2 du CGCT).

La convention-cadre à établir entre le PNR de Millevaches et le PETR, conformément à l'article L.5741-2 du CGCT, est donc à ce jour en cours de réalisation et devrait être effective dans les mois qui viennent.

- **Recommandation n°3 – Respecter la compétence exclusive du comité syndical pour les créations d'emplois.**

> *Recommandation mise en œuvre depuis janvier 2020*

Conformément à l'article L.313-1 du CGCT, « les emplois de chaque collectivité ou établissement mentionné à l'article L. 4 sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ».

Depuis janvier 2020, soit avant le début du contrôle, les créations d'emplois et l'ensemble des délibérations concernant les ressources humaines ont toutes été prises par l'organe délibérant du PETR (Comité syndical).

- **Recommandation n°4 – Utiliser les comptes adéquats de la nomenclature comptable lorsque le PETR paye des prestations de services.**

> *Recommandation mise en œuvre depuis le Budget 2021*

Le PETR a mis un terme à sa principale prestation de service, relative au CKE, et le choix du prestataire concernant la sensibilisation aux sports de pleine nature pour les écoles du territoire se fait dorénavant par marché public.

Depuis le Budget 2021, en accord avec le comptable public qui nous avait jusqu'alors orienté vers les comptes précédemment utilisés, il n'y a plus de prestations de service mal référencées.

- **Recommandation n°5 – Suivre chaque intervention en exécution d'un contrat territorial en tant qu'opération sous mandat par subdivision du compte 458 tel que recommandé par la M14 pour les produits comme pour les charges et les solder en fin d'opération.**

> Recommandation mise en œuvre depuis le Budget 2022

La mise en place d'un budget annexe dédié à la compétence GEMAPI à partir de l'année 2022, en accord avec notre comptable public, a permis une remise à plat de la gestion comptable de l'ensemble des actions relatives aux milieux aquatiques et ainsi de régulariser la situation.

Remarques complémentaires

Au-delà des cinq recommandations, le rapport d'observations définitives de la CRC N-A comporte un certain nombre de remarques ou d'appréciations dont les plus marquantes ont fait l'objet d'une réponse annexée au rapport d'observations définitives 2.

À l'occasion de ce rapport, il nous a semblé utile de revenir sur trois points en particulier : la gouvernance, les ressources et le consensus au sein du PETR du Pays Monts et Barrages.

- **La gouvernance au sein du PETR**

Les principales remarques relatives à la gouvernance sur la période 2015-2019 étaient liées au nombre de Comités syndicaux organisés (au moins une fois par trimestre selon les statuts contre 3 seulement en 2016 et 2018, et 2 en 2019), au nombre de Bureaux syndicaux effectivement réalisés (un par mois selon les statuts, celui du mois d'août n'étant généralement réuni qu'en cas d'absolue nécessité, contre huit à neuf par an de 2016 à 2019 faute de quorum) et nombre de réunions de la Conférence des maires (au moins une fois par an selon les statuts, contre 2 fois sur toute la période 2015-2019).

Depuis le début de ce mandat, en août 2020, 8 trimestres pleins se sont écoulés pour 12 Comités syndicaux réunis (de 1 à 3 par trimestre) soit un tiers de plus que le minimum requis. De septembre 2020 à juillet 2022, soit 23 mois, 22 Bureaux syndicaux (soit un par mois sans compter le mois d'août 2021, sans la moindre annulation faute de quorum) ont été organisés. Quant à la Conférence des maires, si la première du mandat prévue le 2 décembre 2020 a dû être annulée en raison du contexte sanitaire et du second confinement, celle de 2021 a bien été organisée (validation du Projet de territoire le 26 juin) et celle de 2022 est programmée (le 5 octobre).

Ainsi, depuis le renouvellement des organes délibérants des EPCI-FP membres à l'été 2020, toutes les instances du PETR se sont réunies conformément aux statuts du PETR et au CGCT (Comité syndical, Bureau syndical, Conférence des maires et Conseil de développement).

D'autre part, à l'occasion de ce renouvellement, un grand nombre de modifications ont été apportées au fonctionnement du PETR afin de le rendre plus lisible, plus en lien avec les communautés de communes et donc plus efficace : délégation de fonction aux trois vice-présidents, réécriture des statuts et du règlement intérieur, création de commissions, réorganisation de l'organigramme, modification du mode de calcul de la contribution globale, etc.

▪ **Les ressources du PETR**

« Si un nouveau mode de calcul de ces cotisations a été adopté, il convient dorénavant que les EPCI permettent au PETR d'exprimer ses capacités en ingénierie en lui confiant des missions, soit par délégation, soit par transfert. Les ressources dont disposera le PETR à l'avenir doivent également être à l'échelle des projets d'animation structurants du territoire » (Rapport d'observations définitives, p. 57).

Depuis le renouvellement des organes délibérants des EPCI-FP membres à l'été 2020, trois actions d'importance ont été menées à bien afin de stabiliser les ressources du PETR :

1. Modification du mode de calcul de la contribution globale

Depuis 2016, la question de la modification du mode de calcul de la contribution globale des EPCI-FP membres avait été régulièrement posée par la communauté de communes des Portes de Vassivière, sans aboutir au moindre consensus. Elle a pourtant rapidement trouvé une réponse dès les premières semaines du nouveau mandat (Comité syndical du 18 novembre 2020), témoignant des bonnes dispositions des trois communautés de communes envers le PETR.

2. Augmentation de la contribution globale

Si le règlement de la question de la répartition de la contribution globale n'a qu'une valeur symbolique pour le PETR, le montant de cette dernière est quant à lui crucial pour son bon fonctionnement. Depuis 2006, le montant de la contribution globale des EPCI-FP membres au PETR est resté stable autour de 250 à 256 000 € ce qui, en raison de l'inflation sur la période (environ 17% de 2006 à 2021), correspond à une baisse importante des moyens d'action du PETR.

En 2022, sur la base de la Convention territoriale adoptée fin 2021, les trois EPCI-FP membres se sont accordés sur une augmentation du Budget du PETR de près de 14%. Bien que le contexte actuel ne permette pas d'affirmer que cette dernière sera suffisante pour assurer le fonctionnement du PETR dans les années à venir, il s'agit d'un geste clairement positif à l'égard du rôle et de l'utilité du PETR.

3. Renouvellement des contractualisations

Le PETR a par ailleurs démarré le renouvellement de l'ensemble de ses contractualisations : Europe (Programme LEADER et OS5, fin 2022), État (Contrat de Relance et de Transition Écologique, depuis 2021) et Région (Contrat de Développement et de Transitions, fin 2022), ce qui devrait permettre, d'ici la fin de l'année 2022, de valider la poursuite de la plupart des subventionnements en cours (postes et actions).

▪ **Le consensus au sein du PETR**

« Le PETR souffre de l'absence de consensus sur ses missions à l'échelle du territoire » (Rapport d'observations définitives, p. 4). « L'absence de consensus politique des EPCI sur son rôle interroge sur son avenir. Cette situation est d'autant plus dommageable que la structure dispose de compétences qui pourraient être utiles pour un territoire dont, malgré des atouts réels, les faiblesses importantes ont été relevées par tous les diagnostics territoriaux » (Rapport d'observations définitives, p. 57).

Si le courrier réponse du PETR, annexé au Rapport d'observations définitives, revenait déjà largement sur ce point, nous souhaiterions y ajouter les éléments suivants pour la période la plus récente. Depuis le renouvellement des organes délibérants des EPCI-FP membres à l'été 2020, comme indiqué dans les paragraphes précédents, de multiples actions ont été menées qui prouvent tout l'intérêt porté par ses membres au bon fonctionnement du PETR : nouveaux statuts et règlement intérieur, réorganisation de l'organigramme, modification du mode de calcul et augmentation de la contribution globale, établissement du Projet de territoire, validation de la Convention territoriale, renouvellement des contractualisations, etc.

Par ailleurs, l'essentiel des missions déléguées au PETR par les EPCI-FP membres pour la mise en œuvre du Projet de territoire ont été lancées, poursuivies ou conclues : accompagnement de la mise en œuvre des Petites Villes de Demain ; actions de sensibilisation, de médiation et de valorisation du patrimoine dans le cadre du label Pays d'art et d'histoire ; coordination des activités de pleine nature (avec notamment la mise en place des Classes Sports Nature et la création en cours d'un GR de Pays) ; mise en réseau des acteurs autour des enjeux de la forêt et de la filière « bois » (en partenariat avec le Conseil de développement et l'association L'Aubraie) ; accompagnement des porteurs de projets privés et publics en matière de développement économique ; mise en place de l'Action Collective de Proximité (avec la Région Nouvelle-Aquitaine) ; animation de l'ADECT / GPECT pour les filières « bois » et « cafés-hôtels-restaurants » (en lien avec le Pays Sud Creusois) ; accompagnement et coanimation de la Démarche Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (en partenariat avec l'association RIS Monts et Barrages et l'association Interconsulaire 87) ; accompagnement des structures de la restauration collective du territoire dans leur approvisionnement en circuits courts ; mise en place d'une réflexion autour de l'utilisation des matériaux biosourcés dans la construction ; accompagnement des structures ESS en lien avec les orientations du Projet de territoire et coordination du partenariat avec la CRESS.

La mise en œuvre de ces actions et la gestion courante du PETR ont été rendues effectives par 145 délibérations depuis août 2020 (Bureau et Comité syndicaux confondus). Au total, 144 de ces 145 délibérations ont été prises à l'unanimité soit : 2 818 votes pour, 5 abstentions et 1 vote contre. Avec 99,79% de votes pour, il ne fait guère de doute que nous nous approchons tout de même d'une forme de consensus.

Référé de la Cour des Comptes concernant les PETR

Le 26 janvier 2022, le Premier président de la Cour des Comptes a transmis à la Ministre de la cohésion des territoires, un référé (S2021-2308) relatif aux pôles d'équilibre territorial et rural, à la suite du contrôle des comptes et de la gestion de 24 PETR dont celui du Pays Monts et Barrages.

Le ministère de la cohésion des territoires a répondu par courrier le 4 avril 2022 aux remarques et recommandations formulées par la Cour des Comptes.

Il nous a paru utile de signaler ici les recommandations émises à cette occasion par la Cour des Comptes, ainsi que nos remarques concernant ces dernières, appliquées au PETR du Pays Monts et Barrages.

▪ **Recommandation n°1 – Faire des PETR des syndicats mixtes ouverts permettant l'adhésion du département et de la région**

La transformation des PETR en syndicats mixtes ouverts ne nous semble pas opportune pour trois raisons principales :

- D'une part, la constitution du PETR du Pays Monts et Barrages sur la base d'un syndicat mixte fermé en 2015, qui a lui-même succédé à un syndicat intercommunal créé en 1979, s'est faite autour de la volonté des trois EPCI-FP membres d'établir un projet de territoire servant de cadre à la réalisation d'actions communes et à la mutualisation d'une ingénierie de projet. La transformation en syndicat mixte ouvert, et donc l'intégration au sein de ses instances du Département et de la Région, modifierait non seulement la forme mais par voie de conséquence le fond et les objectifs de la structure. Or, le PETR a pour vocation d'être simplement un outil de coopération entre les EPCI-FP qui l'ont constitué, ce qui ne serait dès lors plus le cas.
- D'autre part, le PETR du Pays Monts et Barrages porte des contractualisations avec l'État, la Région et l'Europe (dont la Région est l'autorité de gestion). Ainsi, il nous semblerait problématique d'intégrer le Département et la Région dans les décisions concernant la gestion de tels outils.
- Enfin, l'article L. 5741-2 du CGCT permet déjà d'associer Département et Région à l'élaboration du projet de territoire, possibilité qui n'a d'ailleurs pas été retenue par les élus du PETR du Pays Monts et Barrages. Pour autant les liens entre le PETR, le Département et la Région sont loin d'être inexistantes, le représentant de la Région et les conseillers départementaux étant systématiquement invités aux Bureaux syndicaux, aux Comités syndicaux et à la Conférence des maires.

▪ **Recommandation n°2 – Transformer à moyen terme les PETR en EPCI élargis lorsque leur périmètre peut s'identifier à celui du bassin de vie**

L'article L. 5741-5 du CGCT permet déjà au Comité syndical du PETR de proposer à ses membres de fusionner dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3, permettant ainsi, ce qui nous semble souhaitable, aux élus locaux de décider de l'avenir de leurs structures en suivant leur seule initiative.

▪ **Recommandation n°3 – À défaut, et lorsque le périmètre du PETR n'est pas pertinent, envisager le retour à une forme associative moins contraignante**

Là encore, il nous semble que le changement de forme entraînerait un changement sur le fond et les objectifs de la structure, qui serait très préjudiciable sans pour autant être plus utile à nos yeux. D'autre part si le périmètre d'un PETR n'est pas pertinent, la solution ne nous semble pas pouvoir émaner d'une simple évolution de son statut, qui serait par ailleurs plus complexe qu'il n'y paraît.

Plus globalement, il nous semble qu'une stabilité institutionnelle et une latitude laissée aux élus locaux seront les meilleurs garants d'un bon fonctionnement des EPCI-FP et de leurs groupements.