Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL (PETR) DU PAYS DE GÂTINE

(Département des Deux-Sèvres)

Exercices 2017 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 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 4
1 LA PROCEDURE SUIVIE ET LA PRESENTATION DU PETR 5
1.1 La procédure 5
1.2 Présentation du PETR du pays de Gâtine 5
2 LES STATUTS ET LE PROJET DE TERRITOIRE 9
2.1 Les statuts 9
2.2 Le projet de territoire 9
3 LES RELATIONS AVEC LES EPCI 12
4 L'EXERCICE DE SES MISSIONS PAR LE PETR 13
4.1 Le développement économique 13
4.1.1 Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) 13
4.1.2 Le dispositif de micro-crédits professionnels 14
4.2 Le tourisme, la culture et le patrimoine 15
4.2.1 Le tourisme 15
4.2.2 La médiation culturelle 16
4.3 L'environnement 16
4.3.1 Le plan climat air/énergie territorial (PCAET) 16
4.3.2 L'inventaire des zones humides 17
4.3.3 L'atlas de la biodiversité et la trame verte et bleue 19
4.4 L'aménagement et l'urbanisme 19
4.5 Le contrat local de santé (CLS) 20
4.6 Les fonds européens 22
4.6.1 Le programme LEADER 22
4.6.2 Le fonds social européen 24
4.7 Le contrat de ruralité 24
4.8 Le contrat régional de dynamisation et de cohésion 26
5 LE FONCTIONNEMENT DU PETR 28
5.1 Gouvernance et démocratie locale 28
5.1.1 Le président 28
5.1.2 Le comité syndical 28
5.1.3 Le bureau 28
5.1.4 La conférence des maires 29
5.1.5 Le conseil de développement 29
5.2 Les ressources humaines 29
5.3 La fiabilité des comptes 30
5.3.1 Les enregistrements de mise à disposition de personnel 30
5.3.2 Le traitement comptable des avances de trésorerie 31
5.3.3 Les lignes de trésorerie doivent être infra-annuelles 32
5.4 L'analyse financière 33

5.4.1 Les produits 33
5.4.2 Les charges de gestion 38
5.4.3 La constitution de la capacité d'autofinancement (CAF) 42
5.4.4 Le financement des investissements 42
5.4.5 La situation bilancielle 45
6 BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR 48
6.1 Le projet de parc naturel régional (PNR) 48
6.2 Conclusion 51
ANNEXE 52

SYNTHÈSE

Le PETR du pays de Gâtine s'inscrit dans la continuité d'un pays créé en 1999. La transformation récente de ce dernier en pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ne s'est pas accompagnée de la mise en place de la conférence des maires et du conseil de développement, deux instances qui constituent pourtant des spécificités de sa gouvernance.

Même si le PETR dispose d'un document structurant à travers le schéma de cohérence territoriale (SCoT), il ne s'est pas doté depuis 2016 d'un projet de territoire, lequel constitue une feuille de route légitimant son action vis-à-vis de ses partenaires.

Les divergences qui peuvent exister entre certains intérêts des trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le composent ne facilitent pas le positionnement et l'action du PETR.

Il exerce finalement assez peu de compétences, certaines ayant un effet d'entraînement positif pour le territoire comme en matière de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) et de gestion des fonds européens, d'autres un effet moins évident (santé, tourisme).

Le portage du SCoT lui permet de s'afficher comme un acteur incontournable de la politique de l'aménagement.

En matière de gestion des ressources humaines, le PETR doit mettre sa pratique en cohérence avec les délibérations adoptées pour instaurer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), particulièrement quant à la part dite de complément indemnitaire annuel.

La fiabilité de ses comptes mérite d'être améliorée notamment quant à l'exactitude de ses imputations comptables et à la fiabilité de ses annexes.

Enfin, le projet de création de parc naturel régional (PNR) de Gâtine poitevine constitue un enjeu pour l'avenir de la structure. Le PETR a en effet déclaré vouloir à terme se transformer en syndicat mixte de gestion du parc. Cette perspective, soumise à de nombreuses conditions, permettrait d'éviter tout risque de redondance entre les structures administratives PETR et PNR.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : adopter un projet de territoire en application de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (non mise en œuvre).

Recommandation n° 2 : installer la conférence des maires et le conseil de développement ainsi que le prescrivent les III et IV de l'article L. 5741-1 du CGCT et les statuts (non mise en œuvre).

Recommandation n° 3 : imputer les études et travaux aux comptes correspondant à leur nature ou les suivre en tant qu'opérations pour comptes de tiers (non mise en œuvre).

1 LA PROCEDURE SUIVIE ET LA PRESENTATION DU PETR

1.1 La procédure

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a inscrit à son programme de l'année 2020 le contrôle des comptes et de la gestion du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays de Gâtine. Il porte sur les exercices 2017 et suivants.

Le président du PETR du pays de Gâtine, M. Didier Gaillard, ordonnateur, a été informé de l'ouverture du contrôle par une lettre en date du 23 juillet 2020 réceptionnée le 27 suivant.

M. Gaillard préside le PETR depuis sa création et a été réélu en 2020.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé dans les locaux du PETR à Parthenay le lundi 19 octobre 2020, en présence du président, du directeur et de l'assistante administrative.

L'entretien de fin de contrôle est intervenu le 30 novembre 2020 par visioconférence.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 21 janvier 2021, a été notifié à l'ordonnateur du PETR du pays de Gâtine le 25 février 2021. Celui-ci n'y a pas répondu.

Il en est de même pour les communautés de communes de Parthenay-Gâtine et Val de Gâtine.

La communauté de communes Aivaudais - Val du Thouet, le conseil départemental des Deux-Sèvres et la région Nouvelle-Aquitaine ont répondu aux extraits qui leur ont été communiqués.

Lors de sa séance du 24 juin 2021, la Chambre a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

1.2 Présentation du PETR du pays de Gâtine

Le PETR du pays de Gâtine, syndicat mixte fermé, a été créé par arrêté préfectoral du 16 décembre 2016 avec effet au 31 décembre suivant. Il a succédé au pays de Gâtine, créé en 1999 sous la forme du syndicat mixte d'action pour l'expansion de la Gâtine (SMAEG) lui-même créé en 1976.

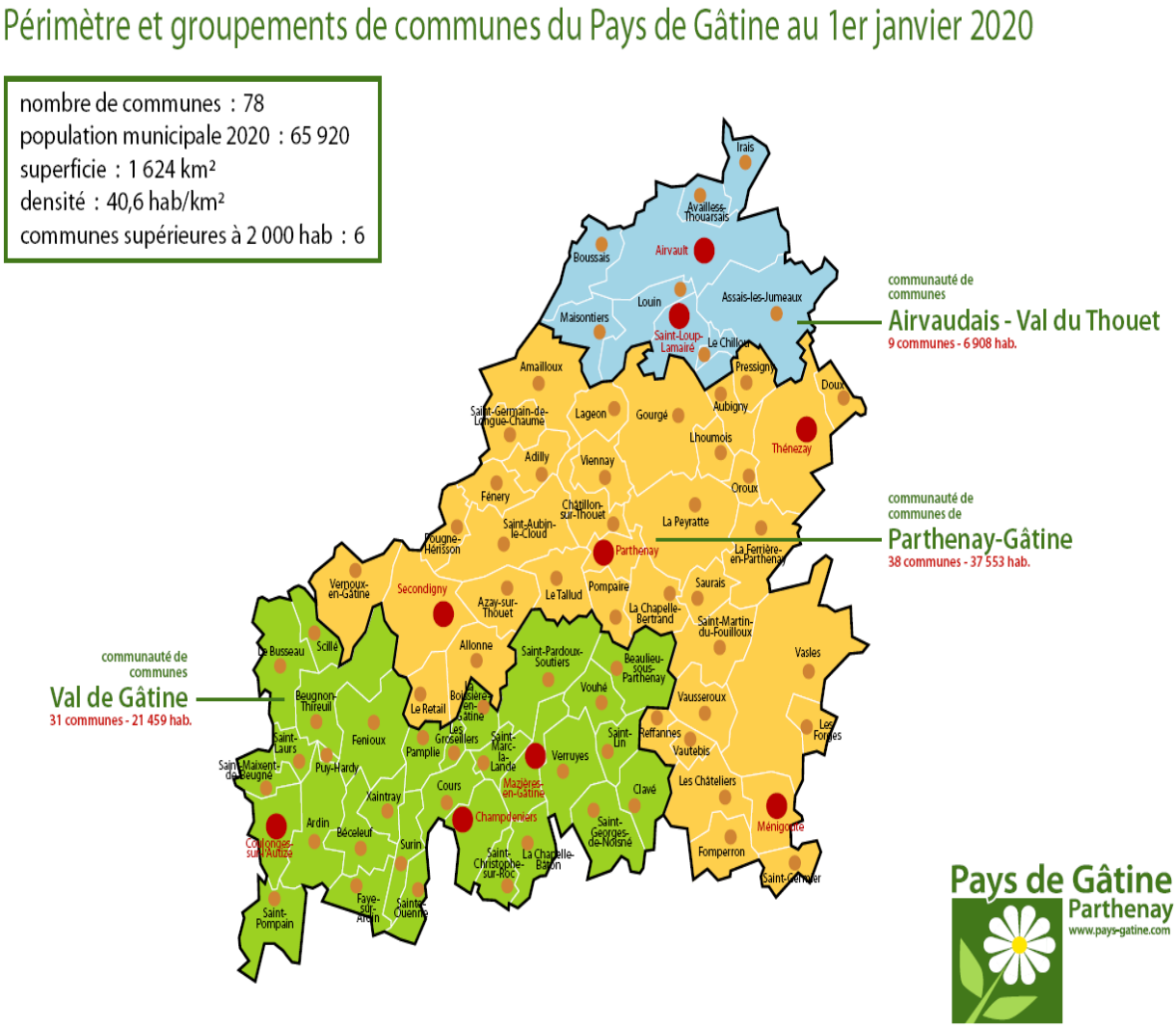
À ce jour, le PETR est composé de trois communautés de communes :

- la communauté de communes de Parthenay-Gâtine (38 communes, 37 553 habitants) ;
- la communauté de communes Airvaudais - Val du Thouet (9 communes, 6 908 habitants) ;
- la communauté de communes Val de Gâtine (31 communes, 21 459 habitants).

Il compte ainsi, en 2020, 78 communes rassemblant une population totale de 65 920 habitants soit un peu plus de 17 % de la population du département des Deux-Sèvres sur un espace correspondant à 26 % du territoire départemental (soit 1 600 km²). Il compte 6 communes dont la population dépasse 2 000 habitants.

Au regard des données moyennes diffusées par l'association nationale des PETR et des pays (ANPP) (superficie moyenne de 1 350 km² et population moyenne de 110 000 habitants pour les PETR et les territoires de projet), il s'agit donc d'un PETR de grande superficie mais peu peuplé.

Carte n° 1 : Carte de présentation du PETR du pays de Gâtine



Source : SIG du PETR du pays de Gâtine

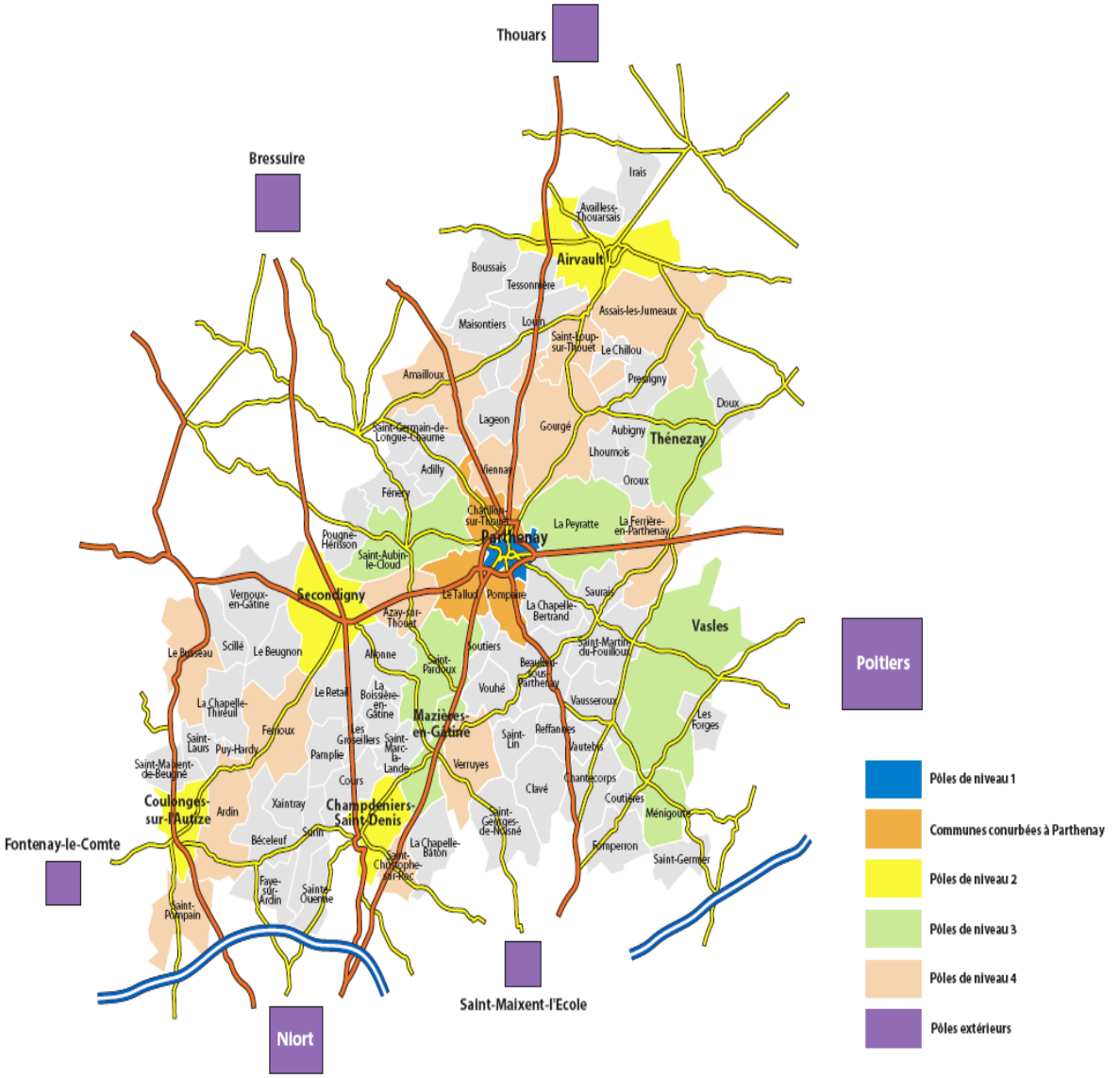
La Gâtine est surnommée le *« château d'eau »* du Poitou. Elle est au centre du département des Deux-Sèvres, bordée par le bocage bressuirais et le thouarsais au nord et le niortais et le mellois au sud. Elle est située en tête de bassin, sur une position charnière entre les bassins Loire-Bretagne et Adour-Garonne. Pour ces motifs, le territoire du PETR présente des enjeux en termes de gestion de la ressource en eau.

Le paysage est majoritairement de type bocager.

L'Insee identifie deux aires urbaines sur le territoire du PETR : Parthenay et Airvault. La partie sud du PETR est incluse dans l'aire urbaine niortaise. La majeure partie de la Gâtine est couverte par des espaces ruraux et périurbains.

Les études menées lors de l'élaboration du SCoT ont identifié un pôle de niveau 1 autour de Parthenay et 4 pôles de niveau 2 : Airvault, Secondigny, Coulonges-sur-l'Autize et Champdeniers.

Carte n° 2 : Niveaux de polarité identifiés dans le SCoT pays de Gâtine



Source : SIG du PETR du pays de Gâtine

Le territoire ne comporte pas d'infrastructure autoroutière ni de lignes ferroviaires dédiées aux voyageurs.

En matière d'emplois, la sphère productive emploie 42 % des personnes en 2014 contre 34 % en province malgré les crises auxquelles elle a été confrontée. Le tissu économique local, constitué de PME, est spécialisé dans la fabrication de machines et équipements, la métallurgie, les industries agro-alimentaires et la fabrication d'équipements électriques. L'agriculture occupe une place importante en terme d'emplois et les productions sont diverses : élevage ovins-caprins, filière laitière, bovins de race parthenaise notamment. Les principales productions végétales sont les pommes et les melons. L'hébergement médico-social et l'action sociale concentre 15 % de l'emploi salarié et la place de l'économie sociale et solidaire y est plus prononcée que dans le reste de la Nouvelle-Aquitaine. Le diagnostic établi par le pôle de la région Nouvelle-Aquitaine délégation de l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale (DATAR) dans le cadre du contrat de dynamisation et de cohésion pointe également la faiblesse du tissu économique local, particulièrement quant à un taux de création d'entreprises plus faible que sur le reste de la région. La communauté de communes Airvaudais-Val de Thouet est particulièrement concernée par ce phénomène, ce qui découle du poids important de l'industrie dans son économie. La densité d'emploi présentiel est plus faible en Gâtine que dans le reste de la région Nouvelle-Aquitaine, probablement en raison de la faiblesse des équipements présents sur le territoire. Ce dernier regagne de la population depuis les années 2000 mais cette croissance démographique est moindre que celle observée en région et dans les territoires mixtes urbains-ruraux. Ce dynamisme bénéficie aux communes du sud-ouest du territoire, dans l'aire urbaine de Niort tandis que celles du nord perdent des habitants. Le vieillissement de la population reste globalement mesuré mais il y a une surreprésentation des âges extrêmes : moins de 15 ans et plus de 75 ans.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire du PETR du pays de Gâtine présente des enjeux forts en termes environnementaux. Son secteur économique et l'offre d'équipements à destination de la population demeurent des faiblesses.

Il s'agit d'un territoire globalement cohérent du point de vue paysager mais il est soumis à l'influence d'aires urbaines dont les centres lui sont extérieurs. Son tissu et sa géographie économique sont assez hétérogènes avec un secteur primaire important et un tissu entrepreneurial surtout localisé au nord-est.

2 LES STATUTS ET LE PROJET DE TERRITOIRE

2.1 Les statuts

Les statuts portant création du PETR lui confient le rôle de définir les conditions d'un développement économique, écologique, culturel et social dans son périmètre.

Pour réaliser cet objet, il est chargé d'élaborer et mettre en œuvre le projet de territoire et de conclure avec les EPCI membres une convention territoriale précisant les missions que ceux-ci lui délèguent. Le projet de territoire doit être compatible avec le SCoT applicable dans son périmètre.

Les statuts confient deux missions au PETR :

- promouvoir, organiser et conduire toutes actions ayant trait au développement et à l'aménagement dans l'espace du PETR par l'exercice d'activités d'études, d'ingénierie, d'animation, de coordination ou de toute autre prestation nécessaire à la réalisation des projets de développement local tel que défini dans la convention territoriale élaborée au cours de l'année suivant sa création ;
- constituer un cadre de contractualisation infrarégionale et infradépartementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité à une échelle supracommunataire et être apte à engager contractuellement ses membres, avec leurs accords, auprès de l'Europe, l'Etat, la région et le département, ou toutes autres collectivités publiques ou partenaires.

Le PETR est compétent en matière d'élaboration, de suivi, de révision et modification du SCoT du pays de Gâtine.

Il peut intervenir dans le cadre de la réalisation de prestations de services pour le compte d'une collectivité publique et notamment de ses EPCI membres.

Les statuts du 16 décembre 2016 ont été mis à jour le 11 septembre 2018 pour tenir compte de la fusion des EPCI le composant. Initialement constitué de 5 communautés de communes, il ne l'est plus que de 3, la communauté de communes Val de Gâtine s'étant substituée aux communautés de communes Val d'Egray, Gâtine-Autize et pays Sud-Gâtine.

2.2 Le projet de territoire

D'après le I de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le PETR doit élaborer un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI qui le composent, dans les douze mois suivant sa mise en place. Ce projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement et il est approuvé par les organes délibérants des EPCI membres du pôle et, le cas échéant, par les départements et régions ayant été associés à son élaboration.

Pour la mise en œuvre de ce projet de territoire, le PETR et les EPCI concluent une convention territoriale qui détermine les missions déléguées au pôle.

Le PETR a produit un document libre et succinct indiquant que son projet comportait quatre axes :

- cadre de vie ;
- développement économique ;
- affirmer l'identité de la Gâtine ;
- vie quotidienne et aménagement du territoire.

Malgré cette réponse, la Chambre a cherché à déterminer si d'autres documents pouvaient tenir lieu de projet de territoire.

La stratégie locale déterminée dans le cadre du programme européen liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER) pour 2014-2020 comporte les six axes stratégiques suivants :

- maintenir et attirer des jeunes ménages ;
- renforcer la notoriété et l'attractivité du territoire ;
- optimiser la lisibilité des sites d'accueil économiques ;
- offrir un cadre de vie (paysages, culture, loisirs…) adapté ;
- valoriser des produits et ressources locales ;
- maintenir un équilibre générationnel, en maintenant le nombre des jeunes, voire le développer.

La délibération du 12 décembre 2016 relative au dépôt d'un dossier de candidature pour signer un contrat de ruralité mentionne 6 axes stratégiques légèrement différents.

Enfin, le SCoT en vigueur a été approuvé le 5 octobre 2015 par le pays de Gâtine et il est opposable depuis le 13 décembre 2015.

Il s'applique au territoire du PETR pour lequel il constitue un document structurant.

Les politiques d'aménagement et de développement du pays de Gâtine sont structurées autour de 5 axes rappelés dans le guide du SCoT :

- l'équité et la solidarité ;
- l'unité dans la diversité ;
- l'équilibre des développements ;
- la composition avec l'ensemble des échelles supra-territoriales ;
- la connexion du territoire avec les espaces voisins.

Toutefois, les axes stratégiques contenus dans ces différents documents n'ont pas été formellement approuvés par les assemblées délibérantes des EPCI et ne sauraient dès lors tenir lieu de projet de territoire au sens des dispositions de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En outre, les variations dans leur contenu témoignent de ce que la stratégie n'a pas été stabilisée.

Par ailleurs, l'article L. 145-1 du code de l'urbanisme, dans sa version en vigueur depuis le 1er avril 2021, prévoit que *« le projet d'aménagement stratégique du schéma de cohérence*

territoriale peut tenir lieu de projet de territoire pour un pôle d'équilibre territorial et rural, au sens de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le périmètre du schéma inclut celui du pôle d'équilibre territorial et rural ».

Ce projet d'aménagement stratégique remplacera le projet d'aménagement et de développement durable dans les nouvelles générations de SCoT dont le périmètre ne sera plus le bassin de vie mais le bassin d'emploi.

Le PETR n'est pas doté d'un SCoT comportant un projet d'aménagement stratégique. Le projet d'aménagement et de développement durable actuel ne peut donc pas juridiquement tenir lieu de projet de territoire.

Il y a lieu de constater qu'à ce jour le PETR n'est pas doté d'un projet de territoire approuvé par les assemblées délibérantes des EPCI qui le composent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au-delà de l'aspect réglementaire, l'absence de projet de territoire préparé par les instances du PETR et approuvé par les 3 EPCI qui le composent lui est dommageable car il est dépourvu de feuille de route acceptée légitimant son action vis-à-vis de ses interlocuteurs.

Recommandation n° 1 : adopter un projet de territoire en application de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales (non mise en œuvre).

3 LES RELATIONS AVEC LES EPCI

Un projet de fusion entre la communauté de communes Parthenay-Gâtine et la communauté de communes Airvaudais - Val de Thouet, dont le dénouement était escompté pour début 2018, n'a pas abouti. La raison principale en est le souhait de la communauté de communes Aivaudais - Val de Thouet de conserver la compétence scolaire au niveau communal et son potentiel fiscal nettement supérieur à celui de son homologue.

Cette position a été réaffirmée en 2020 par l'exécutif de cette communauté de communes qui bénéficie sur son territoire d'entreprises importantes lui assurant des ressources conséquentes. Elle bénéficie de la dérogation prévue par l'article 33 de la loi NOTRé qui permet à des EPCI d'au moins 5 000 habitants d'éviter un rapprochement pour atteindre le seuil des 15 000 habitants, pourvu que leur densité démographique soit inférieure de 30 % à la densité nationale, soit 30,07 hab./km², ce qui est son cas.

Ces éléments ont entraîné une instabilité potentielle de la carte intercommunale du territoire du PETR qui, selon la communauté de communes Airvaudais - Val de Thouet, ne semble plus aujourd'hui remise en question.

De plus, le montant des charges de personnel a pu paraître élevé à certains élus d'EPCI qui se sont interrogés au début de l'année 2017 sur leur niveau alors qu'il y avait eu une baisse de personnel. Cette remarque témoigne de la préoccupation générale des EPCI de maîtriser au mieux le coût du PETR.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Certaines velléités de reconfiguration de la carte intercommunale ont pu rejaillir sur le fonctionnement du PETR. À ce jour, cette carte apparait stabilisée.

4 L'EXERCICE DE SES MISSIONS PAR LE PETR

Selon le PETR, sa mission peut être résumée en trois points :

- *« Anticiper et organiser, par la définition de grandes orientations, les politiques locales et stratégiques pour le territoire en lien avec les projets des intercommunalités. Le SCoT et le projet de parc naturel régional en sont des exemples ;*
- *Aider, par le conseil et l'assistance auprès des porteurs de projets, les communautés de communes, communes, associations et particuliers. Les chargés de mission interviennent depuis la définition du projet jusqu'à sa concrétisation en passant par des phases d'appui à la réflexion du projet, d'appui au recrutement de bureaux d'études ou d'équipes d'architectes dans le cadre des marchés publics ;*
- *Soutenir et accompagner ces mêmes porteurs de projets par l'apport de financements obtenus dans le cadre des contractualisations du pays ainsi qu'auprès d'autres dispositifs européens, nationaux ou régionaux ».*

4.1 Le développement économique

Le PETR a fourni le nombre d'entretiens réalisés au profit de porteurs de projets de création ou reprise d'entreprises.

En 2018, 23 entretiens ont eu lieu, 52 l'année suivante et 42 en 2020. Ce dernier chiffre paraît élevé alors même qu'il s'agissait de données partielles et que l'exercice a été marqué par la crise sanitaire.

Les missions de développement économique ainsi que le suivi des politiques contractuelles (contrat de ruralité et contrat de dynamisation et de cohésion) occupent un équivalent temps plein (ETP) au sein de l'effectif du PETR.

4.1.1 Le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)

Le dispositif du FISAC est régi par une convention signée le 17 octobre 2017 pour une opération collective en milieu rural. Elle a été prorogée par avenant jusqu'au 27 août 2021. L'action collective en milieu rural financée par le FISAC comporte deux volets :

- des aides directes à l'investissement ;
- des prestations de conseils individuels (ou diagnostics individuels).

L'Etat a attribué une enveloppe maximale de 7 200 euros en fonctionnement et 140 000 euros en investissement.

Le pôle a reçu de l'Etat 58 800 euros en 2017 correspondant à l'avance de 40 % du montant total et 23 160 euros en 2019 sur présentation d'un bilan financier des actions réalisées.

Le second volet est mis en œuvre par le réseau consulaire aux termes d'une convention de prestations opération collective en milieu rural entre le PETR, la Chambre de commerce et d'industrie des Deux-Sèvres (communauté de communes I79) et la Chambre des métiers et de l'artisanat des Deux-Sèvres (CMA79) en date du 1er avril 2017.

Le coût de ces actions est pris en charge par le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) pour environ 30 %. Sur une action facturée 490 euros par la CMA79 (diagnostic environnement ou artisans gourmands), les fonds FISAC sont mobilisés à hauteur de 60 euros et les fonds propres du PETR le sont à hauteur de 140 euros[1]. Le solde est pris en charge par la CMA 79. Le même dispositif existe pour les prestations similaires réalisées par la communauté de communes.

Au maximum, 55 opérations devaient être réalisées sur la période pour un coût total de 14 000 euros et un FISAC mobilisé à hauteur de 4 200 euros.

Le PETR a confié aux Chambres consulaires la mission d'évaluer le programme FISAC sur la période 2017-2020. À partir d'interviews des personnes accompagnées, la communauté de communes et la Chambre des métiers et de l'artisanat des Deux-Sèvres devaient appréhender les retombées des aides et des actions menées dans le cadre du FISAC. Toutefois, le livrable attendu pour le mois de mai 2020 n'a pas été produit. Le PETR a indiqué avoir reporté cette mission d'évaluation au premier trimestre 2021 afin de disposer de davantage d'opérations à évaluer.

En l'absence de ces éléments il n'est pas possible d'évaluer précisément l'incidence de cette action. Toutefois, les écritures comptables du budget annexe dédié à cette opération démontrent que le réalisé est très en-deçà de l'enveloppe ouverte par l'Etat. Il est probable que les règles d'éligibilité des projets, nécessité d'un montant d'investissement minimum de 10 000 euros, soient peu adaptées aux projets du territoire concernant principalement des très petites entreprises.

Dans ces conditions, la Chambre relève que l'efficacité de ce dispositif apparaît très limitée. En outre, le rôle du PETR est circonscrit au volet consacré aux aides directes à l'investissement puisque les prestations de conseils individuels sont déléguées au réseau consulaire.

En tout état de cause, la loi de finances pour 2019 a acté la disparition du FISAC.

4.1.2 Le dispositif de micro-crédits professionnels

Le dispositif de micro-crédits est géré par l'association Deux-Sèvres Initiatives et les intercommunalités. Il a pour objet la création ou la reprise d'activité par l'octroi d'un prêt d'honneur.

Le PETR assure la gestion du comité local d'engagements qui sélectionne les projets aidés tandis que Deux-Sèvres Initiatives assure la gestion administrative, financière, juridique et comptable des dossiers des créateurs/repreneurs.

Comme pour le FISAC, la partie opérationnelle de cette action est déléguée à un tiers. Le PETR intervient uniquement au niveau de la gestion du comité local d'engagements.

[1] Pour financer cet abondement, le PETR fixe une cotisation spécifique de 0,35 euro par habitant en 2019 par exemple.

4.2 Le tourisme, la culture et le patrimoine

4.2.1 Le tourisme

L'association Tourisme en Gâtine gérait un office de tourisme compétent pour l'ensemble du territoire du pays de Gâtine. La loi NOTRé a transféré la compétence *« promotion du tourisme, dont création d'office de tourisme »* aux intercommunalités à compter du 1er janvier 2017.

À cette occasion, les trois communautés de communes membres du PETR ont souhaité reprendre cette compétence. Afin de coordonner leurs actions, une convention a été signée le 4 avril 2018 entre elles et le PETR. Ce contrat prévoit que le PETR recrute un chargé de mission tourisme dont les missions consistent principalement à assurer une fonction de relais technique entre le pays et les offices de tourisme, à participer à la promotion de l'offre touristique du territoire avec la mise à jour et la réalisation de supports au format numérique et papier et à appuyer les porteurs de projets touristiques en concertation avec les EPCI.

La gouvernance est assurée par une commission composée de deux élus et d'un technicien de chaque EPCI et du chargé de mission tourisme du PETR. La commission propose les actions et les budgets qui sont validés par le bureau ou le comité syndical du PETR.

Le PETR coordonne et finance le système d'information touristique[2] utilisé par les offices de tourisme intercommunaux et porté par la région et le département. Il met à jour le site internet de promotion touristique, a créé une carte touristique du pays en 2018 (mise à jour chaque année), les circuits Tèrra Aventura[3] (*« geocaching »*, c'est-à-dire jeux de piste), la charte graphique *« Osez la Gâtine poitevine »*, gère la page Facebook éponyme et accompagne les prestataires du secteur.

L'année 2020 a été particulière en raison de la crise sanitaire. Elle a induit une veille en particulier sur les consignes sanitaires à mettre en place et elle a empêché la tenue de visites de découverte du territoire à destination de prestataires du tourisme et de programmes « *eductour* » pour les personnels des offices de tourisme.

Cette convention fixait à 0,75 euro par habitant la cotisation des EPCI au titre du tourisme. Elle se décompose en 0,60 euro pour les coûts salariaux du chargé de mission et 0,15 euro pour les frais de fonctionnement. Depuis l'année 2021, cette cotisation s'élève à 0,80 euro par habitant.

La Chambre observe qu'en dépit du transfert de la compétence promotion du tourisme et création d'office de tourisme au profit des EPCI, rien n'empêchait ceux-ci de confier cette compétence au PETR afin qu'il gère au minimum un office de tourisme à l'échelle du pays. La solution d'un chargé de mission qui coordonne l'action des EPCI n'améliore pas la lisibilité de cette politique publique déjà éclatée entre de nombreux acteurs. En outre, l'unité géographique

[2] Le logiciel SirtAqui comporte un module de gestion de la relation client pour les accueils en office de tourisme et une base de données partagée des informations touristiques. Il permet aux prestataires de mettre eux-mêmes leurs données à jour.

[3] Le concept Tèrra Aventura est un jeu de géocaching créé en 2011 et promu par le comité régional du tourisme à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine. La maintenance du circuit et les frais d'entretien sont assurés par l'EPCI concerné.

et l'identité culturelle et patrimoniale de la Gâtine militent en faveur d'une mutualisation forte des outils de promotion du tourisme afin de renforcer l'attractivité du territoire sur cet aspect.

Cette attitude des EPCI témoigne de leur volonté de circonscrire le PETR dans un rôle de lien technique. Dans un domaine où le périmètre du PETR est plus pertinent que celui de chaque EPCI, cette situation est dommageable pour la politique publique du tourisme. La communauté de communes Airvaudais - Val de Thouet a précisé dans sa réponse qu'elle souhaitait maintenir cette organisation qui permet de concilier l'autonomie de chaque territoire avec la mutualisation de certaines actions au profit de tous.

4.2.2 La médiation culturelle

Le PETR verse une subvention annuelle (25 k€ depuis 2019) à l'association CARUG pour les charges salariales d'un médiateur culturel chargé d'accompagner les porteurs de projets en lien avec le développement culturel pour un mi-temps.

4.3 L'environnement

4.3.1 Le plan climat air/énergie territorial (PCAET)

La démarche visant à l'adoption d'un PCAET comprend quatre étapes :

- un diagnostic territorial ;
- une stratégie territoriale ;
- un plan d'actions ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation.

Le comité syndical, lors de sa réunion du 20 mai 2019, a décidé de lancer un diagnostic climat air-énergie commun aux trois communauté de communes afin de mutualiser les coûts.

Le diagnostic est composé :

- d'une estimation des émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'une analyse des possibilités de leur réduction pour chacune des trois communautés de communes ;
- d'une analyse de la consommation énergétique finale du territoire et du potentiel de réduction ;
- d'une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et de ses possibilités de développement ;
- d'un état de la production d'énergies renouvelables, par filière, ainsi qu'une estimation du potentiel de développement de ces énergies ;
- d'une estimation des polluants atmosphériques ainsi que des possibilités de réduction ;
- de la présentation des réseaux de distribution et de transport d'électricité, du gaz et de la chaleur et une analyse des options de développement de ces réseaux ;
- d'une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique.

Les quatre premiers items ont été réalisés grâce à la signature d'une convention PETR/AREC (agence régionale de l'énergie et du climat) en date du 7 juin 2019 sur les profils énergie et gaz à effet de serre dont le montant s'élève à 8 500 € au titre des prestations et 500 euros d'adhésion à l'AREC. L'AREC est en effet chargée de *« réaliser un profil énergie et gaz à effet de serre, portant sur la consommation d'énergie par source d'énergie et par secteur, les émissions de gaz à effet de serre par type de gaz précurseur et par secteur, et la production d'énergies renouvelables par filière, à l'échelle de chacune des 3 communautés de communes »*.

La synthèse de ce travail a mis en évidence des différences assez nettes entre les trois communautés de communes. Ainsi, le premier secteur consommateur d'énergie de la communauté de communes Airvaudais - Val de Thouet est l'industrie tandis qu'il s'agit du secteur résidentiel en Parthenay-Gâtine et des transports en Val de Gâtine.

En matière d'émissions de gaz à effet de serre, l'industrie représente le premier secteur émetteur en Airvaudais - Val de Thouet tandis qu'il s'agit de l'agriculture dans les deux autres communautés de communes.

À l'échelle du PETR, la communauté de communes Airvaudais - Val de Thouet représente 41 % des consommations énergétiques et 47 % des émissions de gaz à effet de serre.

Le bureau syndical du 9 mars 2020 a validé le lancement de l'évaluation environnementale stratégique prévue par le 10° de l'art. R. 122-17 du code de l'environnement.

Cette démarche mutualisée, qui a pris la forme d'une convention de partenariat, présente l'intérêt d'avoir « entraîné » la communauté de communes Aivaudais - Val de Thouet alors que seules les communautés de communes de Parthenay-Gâtine et Val de Gâtine étaient soumises à l'obligation d'élaboration d'un PCAET en tant qu'EPCI dont la population dépasse 20 000 habitants.

Il conviendra de poursuivre cette démarche afin d'aboutir à un plan d'actions opérationnel et, idéalement, mutualisé et partagé entre les trois communautés de communes. Les délibérations de chacune des trois communautés de communes précisant du reste que le bilan climat air-énergie doit être co-construit à l'échelle de la Gâtine, dans un *« objectif de cohérence des actions et de mutualisation des coûts, s'appuyant sur une vision partagée par les différents EPCI du territoire »*.

Cet exemple illustre l'intérêt d'un portage à l'échelle du territoire du PETR qui constitue l'échelon pertinent afin d'éviter des ruptures territoriales d'actions ou des actions incohérentes.

4.3.2 L'inventaire des zones humides

L'inventaire des zones humides a été lancé par le pays en 2011 de façon mutualisée pour un premier groupe de 47 communes. L'inventaire a été réalisé pour un deuxième groupe de 28 communes en 2015 et enfin un troisième groupement de commandes a été porté par le PETR en 2017.

Ces inventaires sont réalisés dans le respect des règles du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire-Bretagne et des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) applicables.

Carte n° 3 : Périmètre des SAGE et groupements de commande inventaire zones humides (IZH) en pays de Gâtine

Source : SIG du PETR du pays de Gâtine

L'inventaire des zones humides s'est poursuivi jusqu'en 2018. Le PETR a réalisé le lancement et le suivi des procédures de sélection des bureaux d'études et a supervisé la restitution des travaux aux communes concernées. Ces études permettront d'éviter le lancement d'opérations d'aménagement dans des secteurs difficilement constructibles et font partie des études à réaliser préalablement à l'adoption de certains documents d'urbanisme.

Eu égard à l'importance de la thématique de l'eau sur le territoire de Gâtine, le portage de ces actions par le PETR apparaît pertinent.

4.3.3 L'atlas de la biodiversité et la trame verte et bleue

Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt, le PETR a été sélectionné en 2019 par l'agence française de la biodiversité, devenue office français de la biodiversité au 1er janvier 2020, pour la réalisation d'un atlas de la biodiversité.

Ce projet prévu sur 2020-2022, mobilise :

- le centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE Gâtine poitevine) pour la coordination et l'animation des actions de médiation ;
- Deux-Sèvres nature environnement pour coordonner les actions d'inventaire et définir des protocoles de terrain ;
- le groupe ornithologique des Deux-Sèvres pour coordonner la réalisation de l'état initial et des rapports d'inventaire.

Le PETR sera chargé de la coordination des acteurs et du pilotage du projet.

Le plan de financement sur trois ans s'élève à 344 k€ dont 69 k€ à la charge du PETR, incluant 54 k€ de valorisation de temps-agent.

Son objectif est d'identifier les enjeux de biodiversité du territoire et d'aider la collectivité à agir en les intégrant dans ses actions et ses plans d'aménagement. Il s'inscrit parfaitement dans le projet de création de PNR.

Enfin, à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par la région Nouvelle-Aquitaine sur le thème de la trame verte et bleue[4] en 2018, le PETR a été retenu en 2019, en partenariat avec le CPIE et Deux-Sèvres nature environnement pour ce projet.

4.4 L'aménagement et l'urbanisme

L'application du SCoT conduit le PETR à émettre des avis sur les projets d'urbanisme soumis à une obligation de compatibilité vis-à-vis de ce document supérieur d'urbanisme.

Par exemple, le PETR, en tant que personne publique associée, a émis le 11 juillet 2019 un avis défavorable sur la compatibilité du projet de PLU présenté par la commune de La Ferrière en Parthenay pour plusieurs motifs dont une justification insuffisante des besoins en surface économique au regard de l'offre existante sur le territoire de la communauté de communes de Parthenay-Gâtine et alors que cette commune n'appartient pas à une zone identifiée prioritaire dans l'armature économique du SCoT.

Au cours de cette même séance, le comité syndical a émis un avis favorable sous réserve au projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) présenté par la région Nouvelle-Aquitaine. Il était notamment demandé de tenir compte de différents équipements culturels, de santé et d'ajouter aux côtés de Parthenay d'autres communes en tant que pôles structurants pour le territoire. En outre, le PETR souhaitait

[4] Issue de la loi Grenelle II, la trame verte et bleue est un outil de préservation de la biodiversité qui vise à reproduire un réseau écologique pour permettre aux espèces animales et végétales de circuler, s'alimenter ou se reproduire.

que l'objectif de maîtrise de l'étalement urbain tienne compte des efforts déjà réalisés par les territoires sur cette thématique.

De façon générale, le PETR accompagne les collectivités dans l'élaboration et la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec les orientations du SCoT (exemples de la carte communale de Lageon et de celle de Saint-Martin du Fouilloux).

Le PETR joue également un rôle de soutien technique auprès des collectivités dans l'élaboration de leurs projets d'aménagement urbain (rédaction des programmes de consultation et marchés publics pour la maîtrise d'œuvre).

Le PETR est équipé du logiciel *MapInfo* pour réaliser ses missions d'urbanisme et d'aménagement.

En conclusion, la Chambre note que le PETR pilote le SCoT en émettant les avis requis par la réglementation et anime la politique d'aménagement, en lien avec les EPCI qui élaborent les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi). Il s'agit d'un point positif car le SCoT étant un document d'urbanisme supra-communautaire structurant pour le territoire de Gâtine, il est logique qu'il soit porté par le PETR.

4.5 Le contrat local de santé (CLS)

Le PETR est signataire d'un CLS prévu par l'article L. 1434-10 du code de la santé publique afin d'améliorer l'accès aux soins et de renforcer la démographie des personnels soignants.

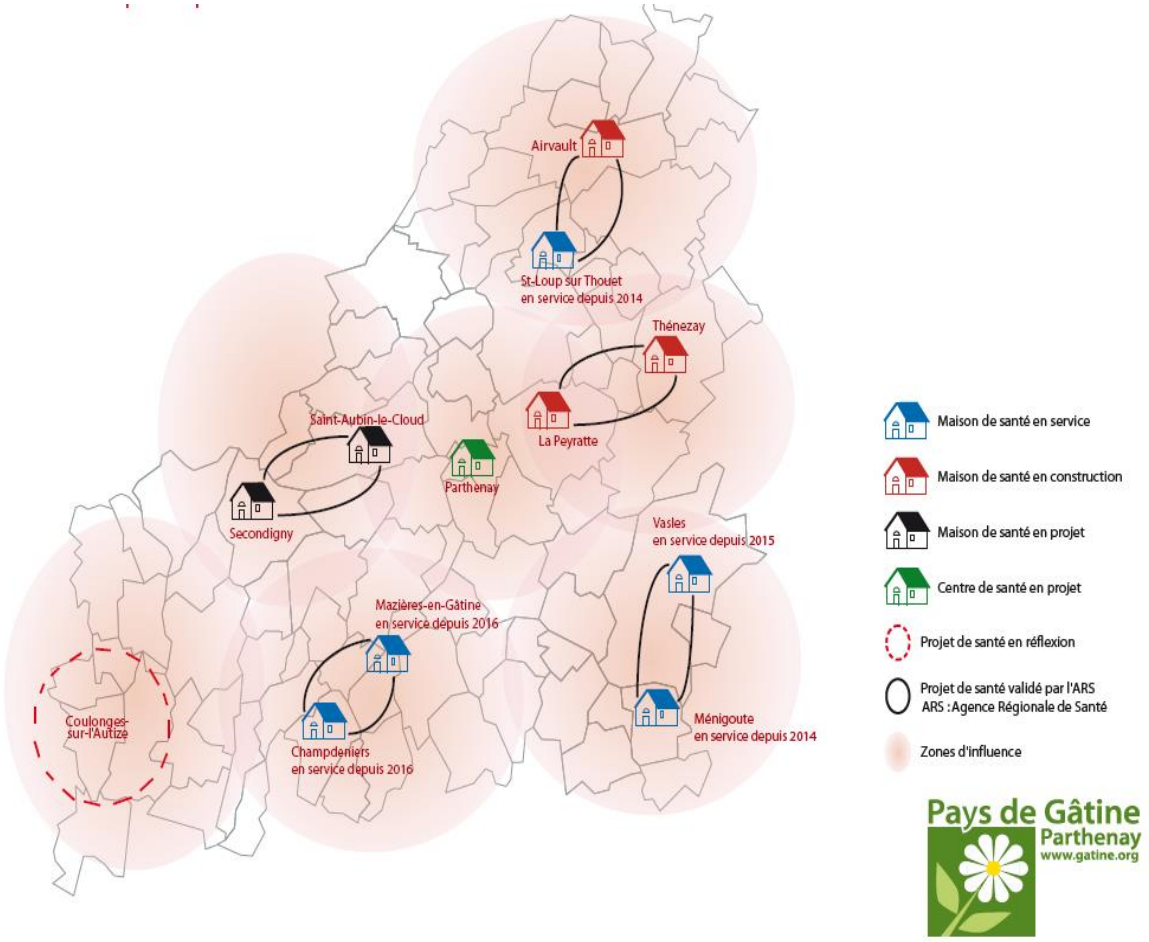
Le pays s'est investi dans cette thématique à la suite d'un rapport établi en 2008 par l'ordre des médecins sur l'accès aux soins de premier recours et compte tenu de la part croissante des populations de plus de 60 ans sur son territoire.

Le premier CLS portant sur la période 2015-2018 a permis de réunir et de coordonner les différents acteurs sur ces thématiques.

Au vu des résultats obtenus, notamment la labellisation de 5 maisons de santé entre 2014 et 2016, un nouveau CLS de deuxième génération a été signé le 13 décembre 2019 pour la période 2019-2023.

Cinq maisons de santé ont été ouvertes entre 2014 et 2016 et six projets sont en cours.

Carte n° 4 : Implantation des maisons de santé ouvertes ou à ouvrir



Source : PETR du pays de Gâtine

Si le PETR est seul signataire du contrat 2019-2023, les présidents des communautés de communes sont membres du comité de pilotage. Certaines actions ont d'ailleurs été portées uniquement par une communauté de communes (campagne *« Santé et radon »* portée en 2017 par l'agence régionale de santé (ARS) et la communauté de communes Parthenay-Gâtine afin de sensibiliser la population aux risques d'exposition au gaz radon, présent naturellement en Gâtine et potentiellement cancérogène).

Ce deuxième contrat comporte 7 axes :

- l'animation d'une ingénierie locale de santé dans le territoire ;
- l'accès aux soins de 1er et 2nd recours et l'attractivité territoriale ;
- l'accès aux droits, à la prévention et aux soins des populations en situation de précarité ;
- la santé des enfants et des adolescents ;
- les parcours de santé dans le champ de la santé mentale ;
- le parcours de santé des personnes en perte d'autonomie ;
- la promotion de la santé environnementale.

Le PETR est positionné sur ses missions naturelles d'ingénierie et d'animation des réseaux pour accompagner l'émergence de projets.

À ce titre, il a reçu un avis favorable de l'ARS pour percevoir une subvention de 15 000 euros du fonds d'intervention régional au titre de la coordination du CLS.

Les chiffres cités ci-avant montrent que les maisons de santé ont été ouvertes avant la création du PETR et que, depuis 2017, aucune nouvelle ouverture n'a eu lieu, même si plusieurs projets sont en cours.

Le maintien de compétences directes par les communautés de communes en matière de santé tend à démontrer que le PETR n'est pas jugé comme l'échelon territorial pertinent par tous les acteurs, dont les EPCI.

Selon le PETR, le rôle conservé par les EPCI est logique puisque ce sont souvent eux qui portent les investissements.

La communauté de communes Airvaudais - Val de Thouet rappelle qu'elle porte un projet de santé à l'échelle de son territoire depuis 2010. Elle assure la maîtrise d'ouvrage concernant la construction de la maison de santé à Airvault dont l'ouverture est prévue à l'été 2022. Cette intercommunalité est rattachée à la communauté professionnelle territoriale de santé du Thouarsais et du Val de Thouet à Thouars et non à celui de la Gâtine en ce qui concerne l'organisation des professionnels de santé.

4.6 Les fonds européens

4.6.1 Le programme LEADER

Le programme liaison entre actions de développement de l'économie rurale (LEADER) permet aux acteurs locaux d'établir et de mettre en œuvre une stratégie de développement local grâce à la mobilisation de crédits du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Le 10 juillet 2015, l'ancienne région Poitou-Charentes a retenu la candidature du pays de Gâtine pour le portage d'un nouveau programme LEADER pour la période 2014-2020. Une enveloppe de 1 614 745 € a été accordée au territoire pour sa mise en œuvre.

La finalité de ce programme est de *« donner à la population locale et à de nouveaux arrivants l'envie de vivre et d'entreprendre en Gâtine en favorisant la cohésion et l'attractivité du territoire »*.

Pour atteindre ce but, les différentes facettes de l'attractivité territoriale ont été abordées lors de la préparation de la candidature du pays au programme LEADER par les acteurs publics et privés associés à la démarche : mise en valeur des villes et des bourgs, maintien du lien social, développement économique des entreprises locales, offre de services diversifiés, valorisation des atouts du territoire (patrimoine culturel, qualité paysagère, offre touristique, production locale…).

La stratégie locale de développement du territoire du pays de Gâtine s'articule autour de 6 objectifs stratégiques :

- maintenir et attirer des jeunes ménages ;
- renforcer la notoriété et l'attractivité du territoire ;
- optimiser la lisibilité des sites d'accueil économiques ;
- offrir un cadre de vie (paysages, culture, loisirs…) adapté ;
- valoriser des produits et ressources locales ;
- maintenir un équilibre générationnel, en maintenant le nombre des jeunes, voire le développer.

Ce programme est piloté et géré à l'échelle locale par un ensemble d'acteurs publics et privés du territoire réunis au sein du groupe d'action locale (GAL). Il est chargé de la mise en œuvre du programme LEADER et il est porté par le PETR.

Le GAL s'assure de la cohérence des opérations avec la stratégie de développement locale en classant les opérations en fonction de leur contribution à la réalisation des objectifs rappelés ci-dessus.

Il sélectionne les opérations et statue sur les projets à financer. Il effectue le suivi financier du programme.

Il établit et prépare les propositions de modification de la maquette financière ou de la stratégie locale. Il évalue les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de la stratégie.

Sur le territoire du pays de Gâtine, le comité de programmation, émanation du GAL, est constitué :

- d'un collège public, composé d'élus de collectivités ;
- d'un collège privé, composé de représentants de la société civile.

Le comité de programmation LEADER se réunit environ 5 fois par an afin d'examiner les projets qui lui sont soumis. Cet examen se fait en 2 temps :

- un avis en opportunité : le comité examine la cohérence du projet avec la stratégie locale ;
- un avis de programmation : le comité statue sur l'octroi d'une subvention et son montant.

Le pays de Gâtine assure le pilotage du programme LEADER via un chargé de mission travaillant à l'animation et l'accompagnement des porteurs de projets pour 1 ETP. Une assistante assure la gestion administrative des dossiers pour 0,8 ETP.

Le GAL est réuni dès que nécessaire pour examiner et valider les dossiers mais aussi pour faire un point de situation sur la programmation financière du LEADER.

On peut citer comme exemple de réalisation concrète le pâturage tournant dynamique (PTD) dans le cadre du programme LIFE[5], réalisé en partenariat avec la coopérative agricole au service des producteurs de viande (CAVEB). Il s'agit d'un système de pâturage qui permet de valoriser au maximum la pousse de l'herbe selon les saisons, tout en couvrant les besoins des animaux mis à l'herbe. En règle générale, le pâturage sur une même parcelle ne dure pas plus de trois jours consécutifs, afin de respecter le cycle de développement des plantes et de permettre leur repousse la plus rapide et la plus abondante possible, sans puiser dans leurs réserves. Le PETR est chargé du soutien logistique sur la communication : création du site internet www.life-ptd.com et newsletter bimensuelle, réalisation d'un observatoire des données, organisation de séminaires grand public et portes ouvertes aux éleveurs, élaboration de six séquences vidéos pour valoriser le projet. Il a ainsi participé à l'organisation à Parthenay, les 21 et 22 janvier 2020, d'un séminaire de clôture dédié à la démarche du programme LIFE pour les pâturages tournants dynamiques (LIFE + PTD).

Dans le diaporama diffusé aux maires en novembre 2019, 80 dossiers LEADER sont recensés pour la génération 2014-2020 (150 pour la précédente).

Le 19 mai 2020, le PETR a acté sa participation à un programme LEADER dédié à la coopération avec d'autres territoires afin de travailler sur la thématique de la revitalisation des bourgs en milieu rural (retours d'expérience, échanges, projets de partenariat).

4.6.2 Le fonds social européen

Depuis 2000 le pays de Gâtine a mis en place un plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Les objectifs du PLIE 2018-2020 sont d'accompagner 230 personnes en parcours vers l'emploi, par an, et de favoriser 35 % de sorties positives, par an, en accès à l'emploi durable et/ou en formation qualifiante. Le PETR met à disposition de la maison des entreprises et de l'emploi une chargée de mission à hauteur de 70 % de son temps de travail pour la mise en œuvre du PLIE.

Le PETR est parti à une convention avec Pôle Emploi Parthenay pour mettre en œuvre les projets personnalisés d'accès à l'emploi.

La Chambre constate que le PETR est un acteur d'aide au montage de fonds européens bien identifié et reconnu par les acteurs du territoire.

4.7 Le contrat de ruralité

Un contrat de ruralité a été signé le 16 mars 2017 par l'État, le PETR et le département des Deux-Sèvres, ainsi que les 3 communautés de communes. Il couvre la période 2017-2020.

[5] LIFE est un instrument financier de la Commission européenne entièrement dédié à soutenir des projets dans les domaines de l'environnement et du climat.

Ce contrat s'appuie sur les diagnostics établis lors de l'élaboration du SCoT. Son plan d'actions se décline selon les thématiques suivantes :

- accès aux services et aux soins au public ;
- redynamisation des bourgs centres ;
- développement de l'attractivité ;
- mobilités ;
- transition écologique ;
- cohésion sociale.

Il rappelle ensuite les dispositifs et programmes de développement du pays de Gâtine. Il s'agit du contrat local de santé, du contrat régional de développement durable, du contrat départemental d'attractivité territoriale, du programme FISAC, du programme LEADER 2014-2020, du programme LIFE, du programme PLIE et du SCoT.

Les objectifs et le plan d'actions opérationnel listent des propositions formulées par les porteurs et non des engagements à réaliser. Du reste, il comporte peu d'actions concrètes (création d'espaces numériques ouverts au public sur au moins trois petites communes) mais se décline sous la forme d'une série d'objectifs.

On note également que les EPCI sont signataires du contrat de ruralité aux côtés du PETR. Du point de vue de l'organisation, les référents pour chaque thématique sont les chargés de mission du PETR qui ont pour rôle principal d'apporter un appui aux porteurs de projets en plus d'une veille technique et juridique et de la participation aux réunions associées. Les ressources du PETR sont donc mobilisées pour l'ingénierie tandis que la mise en œuvre opérationnelle relève d'autres acteurs.

Chaque année, la maquette financière liée au contrat est réactualisée en fonction des projets des communes et/ou communautés de communes.

Les cocontractants s'engagent à mettre en œuvre les actions qui y figurent et à mobiliser tous les moyens nécessaires.

Les projets inscrits pourront s'appuyer sur :

- les financements de droit commun : fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), fonds de soutien au numérique… ;
- les fonds européens structurels et d'investissement ;
- les crédits contractuels des collectivités locales, subventions ou appels à projet ;
- les crédits des communes et des EPCI.

Tableau n° 1 : Ventilation des projets par catégorie

	2017	2018	2019	2020	Totaux
Accès aux services et aux soins	1	0	4	3	8
Redynamisation des bourgs centres	5	6	3	0	13
Développement de l'attractivité	1	2	1	0	3
Mobilités	0	0	2	3	4
Transition écologique	2	0	0	0	2
Cohésion sociale	4	3	3	1	10
Total	13	11	13	7	40

Source : CRC, d'après les données du PETR du pays de Gâtine

Ce tableau recense des actions réalisées pour les années 2017 à 2019 et en cours pour l'année 2020.

Le contrat de ruralité est donc un document englobant l'ensemble des champs d'intervention dans lesquels intervient le PETR et mobilise des fonds préexistants. La réalisation et le portage opérationnel des actions relèvent davantage des intercommunalités, des communes ou des porteurs privés tandis que le PETR assure une mission d'animation et d'accompagnement. D'ailleurs, le contrat de ruralité ne permet pas de cofinancer l'ingénierie, les crédits obtenus étant en totalité attribués aux communes ou aux communauté de communes.

L'enveloppe globale prévisionnelle initiale chiffrait à 59,4 M€ le coût des projets dont 8,8 M€ de crédits pour les financements de l'Etat.

Pour le PETR, la contractualisation est importante car, à travers elle, il défend le territoire et mobilise des crédits pour financer des projets portés par les EPCI, les communes et les autres acteurs du territoire. Sans ces crédits, les projets ne verraient pas le jour.

De manière générale, il fait valoir que le positionnement du pays lui permet d'être en relation plus facilement avec les porteurs de projets car ses relations avec ceux-ci sont moins politisées qu'elles peuvent l'être avec des EPCI par exemple.

4.8 Le contrat régional de dynamisation et de cohésion

Lors de sa séance plénière du 26 mars 2018, le conseil régional a mis en place deux types de contrats territoriaux en fonction du degré de vulnérabilité[6] des territoires récipiendaires :

- le contrat d'attractivité pour les territoires les moins vulnérables ;

[6] Le revenu des ménages, la situation de l'emploi et du marché du travail, le niveau de formation de la population, le dynamisme démographique et l'accessibilité aux services de la vie courante sont pris en compte pour calculer l'indicateur synthétique de vulnérabilité. Il aboutit à un classement relatif de tous les EPCI de la région.

- le contrat de dynamisation et de cohésion pour les territoires en situation de vulnérabilité forte ou relative.

Le PETR et la région ont signé un contrat de dynamisation et de cohésion le 16 octobre 2019.

Ce contrat s'articule autour de deux axes reflétant la stratégie de développement de la Gâtine :

- l'attractivité du territoire, ferment de la revitalisation de la Gâtine ;
- soutenir les fleurons de la Gâtine.

Le premier axe vise à conduire une politique d'attractivité axée sur la jeunesse, la revitalisation économique urbaine, le renforcement du maillage en services de santé et affirmer une économie touristique.

Le second consiste en un appui aux filières du territoire et à sa qualité environnementale, paysagère et patrimoniale.

Concrètement, un certain nombre d'actions sont identifiées dans un plan pluriannuel (le contrat est conclu pour trois ans). Le montant maximum des cofinancements apportés par la région dépasse les 2,1 M€ dont 1 M€ pour la création de la maison de la parthenaise et du pôle d'élevage. Cette somme concerne les projets structurants, c'est-à-dire ceux identifiés et reconnus par les partenaires comme étant prioritaires. Le contrat évoque, sans chiffrer les concours financiers, les 14 projets dits en amorçage dont le degré de maturité est moindre.

75 k€ sont fléchés en faveur du PETR au titre des dépenses d'ingénierie mais sur les 14 projets structurants recensés, seuls deux d'entre eux sont portés directement ou indirectement par le PETR (en incluant la maison de l'emploi et des entreprises) : la mise en œuvre d'une gestion prospective des emplois et des compétences à l'échelle de la Gâtine et l'élaboration d'un programme d'actions Territoire Vert et Bleu.

Les principaux porteurs de projets sont les EPCI, lesquels sont d'ailleurs signataires du contrat au même titre que le PETR.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les missions déléguées au PETR par les EPCI sont peu nombreuses. La structure est mobilisée en très grande majorité pour ses capacités d'ingénierie mais elle peine à faire émerger de véritables mutualisations à l'échelle du territoire à l'exception notable du PCAET, dont les études ont été portées à une échelle pertinente.

Sa valeur ajoutée dans le domaine de la santé ou du tourisme paraît moins évidente.

Le portage du SCoT fait du PETR un acteur incontournable de l'aménagement de l'espace.

Il est un acteur reconnu en matière d'accompagnement des porteurs de projets au regard des fonds européens. Il est également un partenaire contractuel de l'Etat et de la région mais dans ce cas son rôle en matière d'ingénierie ne donne pas toujours lieu à attribution de crédits.

5 LE FONCTIONNEMENT DU PETR

5.1 Gouvernance et démocratie locale

5.1.1 Le président

Il est élu par les membres du comité syndical. Il est l'organe exécutif et ordonnateur des dépenses et des recettes du PETR. Il dirige les services.

Il est assisté de trois vice-présidents.

M. Gaillard est par ailleurs maire de la commune de Ménigoutte. Le président rend compte lors de chaque réunion du comité syndical des décisions adoptées par le bureau lors de sa précédente séance.

5.1.2 Le comité syndical

Le PETR est administré par le comité syndical, qui en constitue l'organe délibérant.

Il comporte 31 membres titulaires et autant de suppléants, selon la répartition suivante, dictée par le poids démographique des EPCI :

- communauté de communes Parthenay-Gâtine : 14 titulaires et autant de suppléants ;
- communauté de communes Airvaudais-Val de Thouet : quatre titulaires et quatre suppléants ;
- communauté de communes du Val de Gâtine : 13 titulaires et autant de suppléants.

D'après les statuts adoptés en 2018, le comité doit se réunir au moins une fois par trimestre. Sur la période contrôlée, sept réunions ont eu lieu en 2017 et en 2018, quatre en 2019 et quatre en 2020 en comptant celle consacrée à l'élection des instances issues des renouvellements des conseils communautaires.

5.1.3 Le bureau

Il comporte 11 membres dont le président et trois vice-présidents.

Il exerce par délégation les attributions du comité syndical dans les domaines suivants :

- patrimoine ;
- finances ;
- personnel, y compris le régime indemnitaire ;
- administration générale.

Le bureau s'est réuni à huit reprises sur chacune des années 2017 et 2018, 7 fois en 2019 et 4 fois en 2020.

5.1.4 La conférence des maires

Le III de l'article L. 5741-1 du CGCT institue une conférence des maires qui regroupe les maires de toutes les communes du PETR. Cette obligation est rappelée à l'article 13 des statuts.

Le compte-rendu du comité syndical du 21 octobre 2019 fait état de la présentation détaillée de l'avis rendu par la préfète de région sur le projet de PNR en *« assemblée des maires du 9 novembre prochain »*. Cette réunion a bien eu lieu et un diaporama nourri a été diffusé aux élus du pays de Gâtine. L'objet de ce diaporama, la présentation des actions du PETR, démontre que cette assemblée ne participe pas à la vie du PETR.

Il semble donc que cette instance se réunisse parfois mais sa fréquence ne peut pas être appréciée et surtout l'absence de tout compte-rendu de ces réunions ne permet pas d'appréhender son degré d'implication dans la vie du PETR.

5.1.5 Le conseil de développement

La création de cet organe est prévue par le IV de l'article L. 5741-1 du CGCT et reprise à l'article 12 des statuts.

Ses réunions ne font l'objet d'aucun compte-rendu d'installation ou de réunion de travail.

C'est une situation dommageable car cette instance signe l'originalité des PETR dans le paysage administratif en comportant un organe représentant la société civile. Cette instance participative ne se retrouve dorénavant de façon obligatoire que dans les EPCI de plus de 50 000 habitants.

Les propositions qui peuvent être formulées par ce conseil, si elles ne sont pas juridiquement contraignantes, peuvent néanmoins représenter des opportunités d'actions pour le PETR qui pourrait se prévaloir de l'origine citoyenne de ces projets.

Recommandation n° 2 : installer la conférence des maires et le conseil de développement ainsi que le prescrivent les III et IV de l'article L. 5741-1 du CGCT et les statuts (non mise en œuvre).

5.2 Les ressources humaines

Sous l'autorité du président, les services sont dirigés par un directeur et ils sont organisés en 2 pôles : un pôle *« chargés de mission »* (8 personnes dont une personne mise à disposition de la maison de l'emploi et des entreprises de Parthenay et de Gâtine (MDEE) dans le cadre du dispositif du plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) à hauteur de 70 % et une autre employée par le comité d'aménagement rural urbain de la Gâtine (association CARUG) pour 0,5 ETP) et un pôle administratif comprenant 3 personnes.

Les effectifs propres du PETR représentent un total de 10 ETP correspondant à 7 agents de catégorie A et 3 de catégorie C au 1er janvier 2020.

6 sont titulaires de la fonction publique et 4 sont contractuels.

Le directeur est également coordinateur de la mission santé pour 0,5 ETP.

Le comité syndical du 2 juillet 2018 a supprimé un poste d'attaché territorial à la suite du licenciement pour inaptitude physique de la personne qui assurait auparavant la mission *« d'accueil des populations nord-européennes »*.

Les charges de personnel varient de 386 k€ en 2017 à 418 k€ en 2019 et représentent environ les deux tiers des charges de gestion, ce qui s'explique par la nature des missions exercées par le PETR.

Le PETR a instauré le RIFSEEP à compter du 1er octobre 2016 pour la seule part d'indemnité des fonctions, sujétions et expertise (IFSE). La part intitulée complément indemnitaire annuel (CIA) a, quant à elle, été instaurée par délibération du bureau le 6 novembre 2017 avec effet au 15 novembre suivant.

Par une décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution la dernière phrase du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dans sa rédaction résultant de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

Cette phrase est la suivante : *« Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État ».*

En se fondant sur le principe de parité entre la fonction publique de l'Etat (FPE) et la fonction publique territoriale (FPT), le Conseil constitutionnel confirme le principe selon lequel les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont bel et bien tenus de mettre en place une part CIA lorsque cette même part a été instituée pour les agents des corps homologues de la FPE.

L'analyse des fiches de paye montre que le PETR du pays de Gâtine ne verse aucun CIA à ses agents alors qu'il a institué cet élément indemnitaire, conformément aux textes tels qu'interprétés par le Conseil constitutionnel. La Chambre ne peut donc que l'inviter à mettre sa pratique en cohérence avec la délibération adoptée en 2017.

5.3 La fiabilité des comptes

5.3.1 Les enregistrements de mise à disposition de personnel

Le PETR conventionne chaque année avec le comité d'aménagement rural urbain de la Gâtine (association CARUG) afin de confier à cette dernière le développement culturel et l'appui technique aux porteurs de projets, en particulier les collectivités du territoire du PETR, via la mise à disposition d'un médiateur culturel.

En application de ces conventions, l'association CARUG a reçu 30 k€ en 2017 et 2018 et 25 k€ en 2019.

Le PETR enregistre les sommes versées au compte 6574 correspondant aux subventions.

Les conventions précisent que le PETR contribue au financement du poste par le paiement de la subvention. En cas de vacance du poste, l'aide serait proratisée.

L'initiative de l'opération ne résulte pas de l'association et l'objet des conventions est directement lié à l'exécution d'un service défini par la collectivité.

Au vu des critères définissant la subvention tels qu'exposés à l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, il s'agirait donc d'une prestation de services dont la contrepartie constitue un prix et non une subvention.

La Chambre s'interroge sur la nature véritable des relations entre le PETR et l'association CARUG et souligne en conséquence la nécessité de clarifier l'objet et le contenu des conventions.

5.3.2 Le traitement comptable des avances de trésorerie

Depuis 2018, une somme de 50 k€ correspondant à une avance remboursable de la région Nouvelle-Aquitaine est enregistrée, en tant que ressource budgétaire, au compte 16872.

L'avance remboursable de la région est destinée au *« financement du groupement d'action local (GAL) »* que le PETR porte dans le cadre du programme LEADER. Il s'agit donc d'une avance pluriannuelle destinée à combler le manque de trésorerie provoqué par l'attente de subventions de fonctionnement à recevoir, en raison de difficultés dans la mise en place de l'instruction et de l'outil de gestion du programme.

La convention prévoyait un remboursement sur un an et six mois ou au plus tard au 31 décembre 2018. Un avenant au contrat autorise le remboursement de cette avance dans un délai de 4 ans et 6 mois, conférant ainsi un caractère pluriannuel à l'avance consentie. Le solde du compte 16872 est toujours créditeur de 50 k€ fin 2019.

La circulaire NOR/INT/B/89/007/C du 22 février 1989 précitée a précisé les règles permettant de distinguer la nature d'un prêt d'argent selon l'affectation budgétaire ou hors budget qui lui est conférée par l'organe délibérant de la collectivité[7].

Ce point a été confirmé lors d'une question orale sur l'assouplissement des règles de gestion de trésorerie des communes (question orale n° 1229 S de M. Patrick Masclet publiée dans le JO Sénat au 06 août 2015).

[7] *« Ainsi, les concours financiers externes des collectivités locales s'analysent soit comme des ressources budgétaires inscrites au compte 16, destinées au financement des investissements et relevant de ce fait du régime juridique et comptable des emprunts, soit comme des concours de trésorerie, inscrits dès lors hors budget dans les comptes financiers de la classe 5 et destinés à la gestion de la trésorerie de la collectivité. Il découle de cette distinction fondamentale que les crédits procurés par une ligne de trésorerie n'ont pas pour vocation de financer l'investissement et ne procurent aucune ressource budgétaire. Ils ne financent que le décalage temporaire dans le temps entre le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes. Les collectivités locales se voient cependant proposer par des établissements financiers des produits mixtes, qui peuvent aboutir, sur la base d'un même contrat, à une certaine articulation entre crédits de trésorerie et emprunts budgétaires ».*

La somme n'aurait pas dû être comptabilisée comme une recette budgétaire de la section d'investissement car la nomenclature M14 précise que le compte 1687 n'est pas de nature budgétaire.

Les stipulations de la convention précisant sans ambiguïté que son objet est une avance de trésorerie, la somme aurait dû être imputée au compte 519, compte non budgétaire, et figurer à l'annexe IV A.2.1, détail des crédits de trésorerie et non à l'annexe IV A.2.2 relative aux emprunts budgétaires.

Après échange entre le PETR et son comptable, la régularisation de cette situation est en cours. La ressource de 50 k€ devrait être comptabilisée comme une ligne de trésorerie et non plus comme une ressource budgétaire.

Un concours de trésorerie annuel adapté aux besoins réels du PETR, quitte à le renouveler, aurait été plus approprié.

5.3.3 Les lignes de trésorerie doivent être infra-annuelles

Tableau n° 2 : Liste des opérations de crédits supra-annuels entre 2017 et 2019

(en €)

Exercice	Chapitre	Compte	Somme de Balance d'entrée Crédit	Opérations budgétaires Débit	Opérations budgétaires Crédit
2017	16	1641	135 522,44	25 210,57	200 000,00
	Total 16		135 522,44	25 210,57	200 000,00
Total 2017			135 522,44	25 210,57	200 000,00
2018	16	1641	310 311,87	25 888,87	-
		16872	-	-	50 000,00
	Total 16		310 311,87	25 888,87	50 000,00
Total 2018			310 311,87	25 888,87	50 000,00
2019	16	1641	284 423,00	426 596,54	-
		16872	50 000,00	-	-
	Total 16		334 423,00	426 596,54	-
Total 2019			334 423,00	426 596,54	-
2020	16	1641	57 826,46	24 948,50	150 000,00
		16872	50 000,00	-	-
	Total 16		107 826,46	24 948,50	150 000,00
Total 2020			107 826,46	24 948,50	150 000,00

Source : données issues des balances des comptes

Le PETR enregistre des prêts au compte 1641 sur la période contrôlée.

En 2017, il a souscrit avec le Crédit Agricole un emprunt de 200 k€, pour une durée de 2 ans, sans objet identifié.

Le contrat du prêt *« attente de subvention »* signé le 19 février 2020 pour un montant de 150 k€ stipule que ce financement est destiné à procurer un apport de trésorerie au PETR pour

deux années et que l'emprunteur peut rembourser la somme à tout moment lors de la perception des subventions.

Or, l'essentiel des projets du PETR est porté en fonctionnement. L'investissement cumulé sur la période contrôlée s'élève à 69 k€ (paragraphe 5.4.4 relatif au financement des investissements). Les emprunts servent donc à apporter de la trésorerie au PETR pour des projets suivis en fonctionnement.

Comme pour l'avance consentie par la région, cette pratique est contraire à l'instruction comptable M14 qui réserve les financements pluriannuels aux investissements et contraint le financement du fonctionnement à des lignes de trésorerie d'une durée infra-annuelle.

De plus, la souscription d'emprunts en lieu et place de lignes de trésorerie, si elle résout la problématique du manque de trésorerie, présente l'inconvénient de dégrader certains indicateurs de sa situation financière. Ainsi, le ratio de capacité de désendettement[8] du budget principal a atteint 23 ans en 2018 mais il n'était plus que de un an l'année suivante. L'interprétation de ce ratio présente toutefois des limites exposées au point 5.4.4.

Pour ces deux raisons, le PETR doit suivre son besoin de trésorerie dans le cadre de l'exercice. Le développement d'un outil de suivi des besoins de trésorerie devrait l'y aider.

5.4 L'analyse financière

5.4.1 Les produits

5.4.1.1 Une tendance générale baissière

Tableau n° 3 : Une légère diminution des produits

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
+ Ressources d'exploitation	51 369	41 382	47 055	-4,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	688 731	636 911	674 784	-1,0%
= Produits de gestion (A)	740 100	678 292	721 839	-1,2%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les produits diminuent de 1,2 % en variation moyenne annuelle. Les ressources d'exploitation sont essentiellement constituées de participations et dotations. Parmi ces ressources, on distingue des dotations destinées à équilibrer le fonctionnement du PETR (versées par les EPCI membres et dont la définition est statutaire) et des financements externes dont les montants conventionnés varient d'une année sur l'autre en fonction des projets portés.

Le tableau suivant récapitule les ressources perçues par tiers entre 2018 et 2019.

[8] Il correspond au quotient dette / CAF brute.

Tableau n° 4 : Les participations reçues par le PETR du pays de Gâtine entre 2018 et 2019 (en €)

Compte nature	Nom tiers	2018	2019
74718	agence de l'eau Loire Bretagne	14 214,15	-14 214,15
	agence eau Loire Bretagne		18 907,20
	agence française biodiversité		82 683,60
	agence régionale sante	15 000,00	15 000,00
	centre hospitalier nord Deux-Sèvres		3 000,00
	Préfecture	4 005,00	
	Régime social des indépendants	11 672,88	
Total 74718		44 892,03	105 376,65
7472	région Aquitaine-Limousin- Poitou-Charentes	59 357,71	19 747,70
	région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes		85 503,30
Total 7472		59 357,71	95 251,00
7473	conseil général	3 600,00	2 880,00
Total 7473		3 600,00	2 880,00
74748	commune de Pougne-hérisson	1 926,00	787,20
	commune de Saint-Germain-de-longue	2 034,00	787,20
	commune de Tessonnière	2 034,00	
	commune Saint-Christophe-sur-Roc	1 818,00	787,20
	mairie d'Airvault		787,20
Total 74748		7 812,00	3 148,80
74758	communauté de communes Airvault-Val du Thouet	37 882,95	38 644,00
	communauté de communes Parthenay-Gâtine	205 928,25	
	communauté de communes de Parthenay		211 050,52
	communauté de communes Val de Gâtine	117 207,70	119 948,33
Total 74758		361 018,90	369 642,85
7477	agence de services et de paiement	67 795,30	86 276,45
	Caveb	8 142,28	8 963,27
	conseil départemental des Deux Sèvres	0,16	
	conseil général	70 603,99	348,00
	Coop agri producteurs de viandes	2 080,64	
	Préfecture	4 371,39	
	Préfecture région	4 627,95	
Total 7477		157 621,71	95 587,72
7478	Chambre départementale d'agriculture		2 897,19
	Chambre départementale d'agriculture des Deux-Sèvres	2 608,41	
Total 7478		2 608,41	2 897,19
Total général		636 910,76	674 784,21

Source : logiciel ORC, d'après les comptes de gestion

5.4.1.2 Les dotations d'équilibre des EPCI membres

Les EPCI membres versent une cotisation statutaire pour les charges générales du PETR fixée à 4,70 euros par habitant et calculée en fonction de la population INSEE des EPCI membres telle qu'elle résulte du dernier recensement connu (articles 15 des arrêtés préfectoraux

du 16 décembre 2016 et du 11 septembre 2018 portant statuts du PETR du pays de Gâtine). Une autre cotisation égale à 0,75 € par habitant est destinée à couvrir les frais engendrés par les missions réalisées par le PETR dans le cadre du tourisme. Le montant de ces deux cotisations est resté constant sur la période contrôlée. La répartition des cotisations statutaires par EPCI membre figure au tableau n° 4, au compte 74758.

Les EPCI membres ainsi que l'Union européenne, l'Etat, la région, le département, les communes et d'autres organismes peuvent également conventionner pour financer un projet particulier (arrêté préfectoral du 11 septembre 2018 portant sur les statuts du PETR du pays de Gâtine, articles 7 et 15).

5.4.1.3 Les ressources résultant de partenariats contractuels

Le suivi comptable des participations externes permet de différencier leur provenance : Europe, Etat, région, département, autres.

Le compte 7477 (budget communautaire et fonds structurels) enregistre des ressources provenant des programmes européens. Il s'agit de financements liés aux programmes LEADER, LIFE ou au fonds social européen (FSE). Ces subventions font l'objet de rattachements, du fait du décalage entre le paiement des charges subventionnées par le PETR (essentiellement des salaires) et la perception des subventions correspondantes à ces charges. Parmi les montants significatifs, les rattachements de 2019 s'élèvent à 65 k€ pour l'animation du programme LEADER et 69 k€ pour l'animation du PLIE pour le FSE.

La région participe à différents titres : financement de postes en complément d'autres financeurs (ingénierie LEADER ou PLIE), soutien des dépenses d'ingénierie du PETR dans le cadre du contrat de dynamisation et de cohésion territoriale, opérations plus ponctuelles telles que les études de faisabilité du PNR (80 k€), ou le territoire vert et bleu (30 k€).

Le département intervient principalement dans le cadre du FSE en participant au financement du programme local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) avec des versements complémentaires à hauteur de 3,6 k€ annuel.

La Chambre d'agriculture participe également à l'animation du programme LEADER via une convention pluriannuelle.

Les communes des EPCI membres participent à hauteur de 40 % à l'inventaire des zones humides via un groupement de commande piloté par le PETR.

Des agences interviennent sur des projets portés par le PETR :

- l'agence française de biodiversité finance 80 % d'un projet de 344 k€ sur 36 mois portant sur l'Atlas de la biodiversité du PETR du pays de Gâtine ;
- l'agence de l'eau participe à l'inventaire des zones humides à hauteur de 19 k€ ;
- l'ARS a versé 15 k€ pour la coordination du plan santé en partenariat avec le centre hospitalier Nord-Deux-Sèvres qui concourt au projet à hauteur de 3 k€ en 2019.

Enfin le programme LIFE + Pâturage Tournant Dynamique sur 5 ans (juin 2014 à juin 2019) coordonné par la coopérative agricole des producteurs de viande bovine (CAVEB) permet de financer 50 % des dépenses présentées dans le cadre de cette convention.

La diversité des financeurs et la pluri-annualité des financements nécessitent un suivi extracomptable. Dans cette perspective, un tableau est diffusé aux membres du comité syndical lors de la séance du 27 janvier 2020, incluant un prévisionnel pour l'exercice 2020.

Tableau n° 5 : Le suivi analytique des financements tel que présenté en janvier 2020 (en €)

Financeur	Programme	2017	2018	2019	2020
Europe	LEADER	45 028	66 150	93 000	70 000
Europe	FSE	68 436	71 000	14 000	13 000
Europe	LIFE +	27 205	12 000	10 000	10 000
Etat	ARS	15 000	15 000	18 000	15 000
Etat	agence de l'eau	73 484	16 441	4 690	-
Etat	AF Biodiversité	-	-	82 000	-
Région	Contrat de territoire	53 000	11 346	40 000	38 000
Région	Trames verte et bleue	-	-	15 000	15 000
Région	PNR	25 000	25 000	80 000	80 000
Département	Sup PLIE avec Parcours emploi	3 600	3 600	3 600	3 600
Total		310 753	220 537	360 290	244 600

Source : d'après les données du PETR

5.4.1.4 Le suivi comptable des subventions externes

Le rapprochement des données comptables (tableau n° 4) et du tableau analytique (tableau n° 5) est difficile dans le sens où :

- des titres ont été enregistrés pour régulariser des sommes perçues en comptes d'attente par le trésorier et non titrées initialement correspondant à des subventions anciennes (2008 et 2009) pour 16,3 k€ en 2018 ; ces écritures n'apparaissent pas dans le suivi analytique ;
- des sommes retracées ne sont pas exactement les mêmes (pour l'agence de l'eau par exemple) ;
- des tiers interviennent comme coordonnateur d'une aide et en leur nom propre ; ainsi les versements du département au titre du FSE et de son action propre sont différenciées analytiquement mais pas comptablement.

Les refacturations du PETR aux communes correspondent à des refacturations de prestations de services et non à des subventions. Elles pourraient être différenciées et enregistrées au chapitre des prestations de services 70.

Plus généralement, le suivi comptable est un enjeu majeur pour le PETR compte tenu de l'importance du mode de financement par projet. Dans cet objectif, un suivi comptable analytique par opération ou pluriannuel pourrait être envisagé afin de le sécuriser.

5.4.1.5 Les revenus locatifs

Parmi les ressources du PETR mentionnées à l'article 15 de ses statuts figure *« le revenu des biens meubles ou immeubles du PETR »*.

Il s'agit de la seconde source de produits, les ressources d'exploitation correspondant à des loyers et à des refacturations de charges supportées pour des locaux appartenant au PETR.

Le PETR a repris les conventions de bail auxquelles était partie le pays de Gâtine.

La liste des locations en 2017 est précisée dans la délibération du 12 juin 2017 portant avenant aux conventions de location de locaux et de facturations des charges locatives. On y trouve, à l'adresse :

- 50 boulevard Quinet, l'association Deux-Sévrienne Protection Jeunes (ADSPJ) ;
- 46 boulevard Quinet, la Banque alimentaire, la fédération départementale des centres sociaux, l'association CARUG, l'association du Tourisme en Gâtine et la permanence parlementaire de la députée de la circonscription.

Les tableaux suivants précisent les revenus annuels sur la période contrôlée puis le détail par tiers pour 2019.

Tableau n° 6 : Les loyers perçus entre 2017 et 2019 (en €)

Exercice	2017	2018	2019
Loyers perçus (compte 752)	33 790,11	33 995,15	34 433 ,11

Source : balance des comptes ANAFI

Tableau n° 7 : Le détail par tiers des revenus locatifs pour 2019, en €

Détail du revenu locatif par tiers	2019
ASSOC DS PR PROTECTION JEUNESSE	12 553,09
BANQUE ALIMENTAIRE	7 343,97
BANQUE ALIMENTAIRE DEUX-SEVRES	7 288,22
PERMANENCE PARLEMENTAIRE	862,85
FEDERATION DES CENTRES SOCIAUX	3 207,02
ORGANISME SELECTION GEODE	3 177,96
Total général	34 433,11

Source : ORC

L'amortissement des bâtiments se termine en 2022.

Tableau n° 8 : L'amortissement du patrimoine privé du PETR du pays de Gâtine (en €)

Désignation du bien	Date acquisition	Durée amortissement	Valeur brute	Amortissement antérieur	Amortissement 2019	Valeur nette comptable 2019
Bâtiment bureaux 46 Bld Edgar Quinet	31/12/97	25	1 257 157,05	754 294,23	50 286,28	150 858,85
Bâtiment Banque Alimentaire	31/12/11	25	390 735,87	15 629,43	15 629,43	265 700,42
Trx drainage Banque Alimentaire	31/12/12	25	2 091,80		83,67	1 506,11
Total Autres constructions			1 649 984,72	769 923,66	65 999,39	418 065,37

Source : amortissements des biens et études transmis par l'ordonnateur

5.4.2 Les charges de gestion

5.4.2.1 Des charges de gestion qui varient en fonction des projets portés

Tableau n° 9 : Évolution des charges de gestion entre 2017 et 2019

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	223 648	113 688	138 884	-21,2 %
+ Charges de personnel	385 891	436 286	418 155	4,1 %
+ Subventions de fonctionnement	30 000	64 865	25 000	-8,7 %
+ Autres charges de gestion	39 626	39 863	36 757	-3,7 %
= Charges de gestion (B)	679 165	654 701	618 796	-4,5 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges varient de 679 k€ en 2017 à 619 k€ en 2019 soit – 4,5 % de variation moyenne annuelle sur la période contrôlée. Les deux tableaux suivants indiquent que cette baisse provient du chapitre des charges à caractère général et plus particulièrement des variations du compte 6226.

Tableau n° 10 : Les principales variations des charges de gestion par chapitre entre 2017 et 2019

(en €)

Fonctionnement	2017	2018	2019
011	223 648,31	113 687,71	138 883,88
012	404 142,65	454 604,87	476 516,92
65	69 625,78	104 728,06	61 756,78
Total général	707 333,26	678 941,68	681 874,24

Source : balance des comptes

Les charges à caractère général connaissent une variation annuelle moyenne de - 21,2 % qui est essentiellement liée aux variations du compte 6226 utilisé pour suivre les études portées par le PETR pour ses membres.

Tableau n° 11 : L'évolution des masses les plus significatives parmi les charges générales et la prépondérance des variations du compte 6226

(en €)

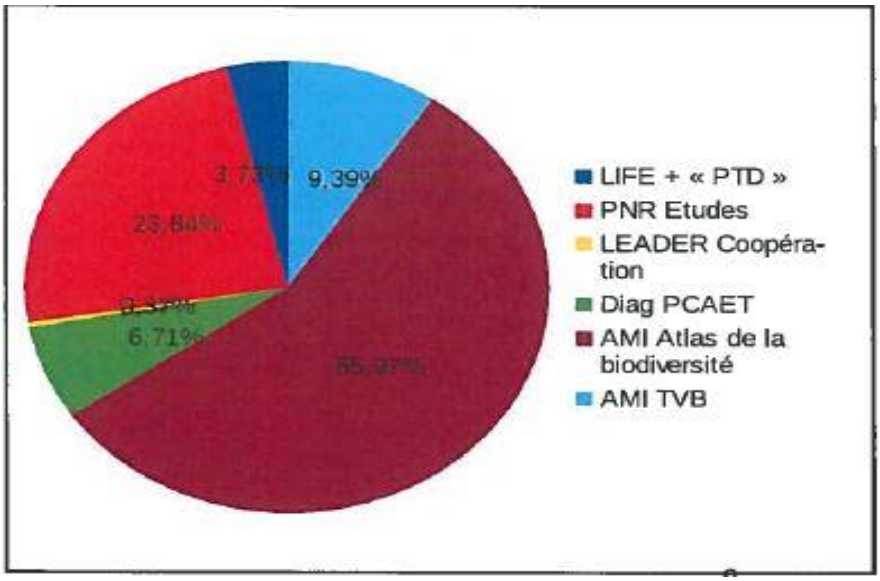
Étiquettes de lignes	2017	2018	2019
Chapitre 011	223 648,31	113 687,71	138 883,88
60612	6 291,58	6 827,07	5 913,55
6135	6 031,57	5 012,80	6 159,58
615221	268,25	4 350,41	7 421,10
6156	13 295,85	13 984,25	14 623,30
6226	147 804,46	33 530,00	52 328,00
6236	3 735,91	9 075,79	8 000,20
6262	5 754,78	5 021,66	5 112,93
Total des comptes détaillés	183 182,40	77 801,98	99 558,66

Source : balance des comptes

Le compte des honoraires (6226) diminue de 147 k€ en 2017 à 33 k€ en 2018 parce que le solde des factures portant sur l'étude de recensement des zones humides est enregistré au cours de l'année 2017. En 2019, le PETR est chargé des études pour le PCAET, ce qui explique la nouvelle variation des honoraires (52 k€).

Le comité syndical du PETR du 27 janvier 2020, à l'occasion du rapport sur les orientations budgétaires, estime ces dépenses à 135 k€ pour 2020 et décrit leur répartition par le graphique suivant.

Graphique n° 1 : Répartition prévisionnelle des honoraires (6226) par projet



Source : rapport d'orientation budgétaire du 27 janvier 2020

La baisse des charges résulte donc des variations des montants des projets portés par le PETR.

Ces études sont financées par des participations et des subventions suivant les plans de financement précisés dans chaque délibération. L'enregistrement comptable de ces études rend difficile la lecture des charges de fonctionnement propres au PETR, puisque seul un retraitement permettrait de distinguer les opérations réalisées et leurs financements. Il conviendrait de distinguer :

- les honoraires nécessaires au fonctionnement du PETR qu'il convient effectivement d'enregistrer au compte 6226 ;
- les études réalisées dans le cadre d'un groupement de commandes non liées à de l'investissement. Il s'agit de prestations de services dont les recettes doivent être suivies en produits (708…) et les charges sur un seul compte (628…). Un suivi interne est recommandé par le comité de fiabilisation des comptes locaux en 2018. À titre d'exemple, le plan climat en 2019 pour le PETR pourrait être traité ainsi et se différencier comptablement des participations statutaires ;
- les études suivies de travaux qui sont des opérations sous mandat dès lors que le PETR agit en tant que mandataire de ses membres. Les comptes 4581 et 4582 peuvent permettre d'isoler l'opération (par exemple, la réalisation d'études préalables au PNR, si le PETR n'est pas chargé de la réalisation de la suite du projet) ;
- les études réalisées dans le cadre des compétences propres au PETR, par exemple en matière d'aménagement du territoire, peuvent être comptabilisées en investissement. Ainsi, l'inventaire des zones humides, dont le coût estimatif était entre 500 et 600 k€, dans l'hypothèse où il aurait été réalisé en tant qu'annexe à un document d'urbanisme aurait pu être porté au compte 202 ;

- enfin, lorsqu'elles constituent des études préalables à un investissement, elles peuvent être enregistrées au compte 2031 avant d'être intégrées à l'immobilisation si celle-ci est réalisée par la suite.

L'objectif serait de pouvoir suivre l'équilibre et le coût de chaque projet soit de manière analytique, soit par des opérations comptablement isolées en termes de charges et produits. L'intégration en section d'investissement d'un projet permet au porteur de bénéficier du FCTVA ou de pouvoir mobiliser un financement de type crédit-relais ou emprunt classique.

C'est un suivi de ce type que permet le budget annexe intitulé *« économie »* et dédié au fonds FISAC.

Recommandation n° 3 : imputer les études et travaux aux comptes correspondant à leur nature ou les suivre en tant qu'opérations pour comptes de tiers (non mise en œuvre).

5.4.2.2 Les autres charges

Les charges de personnel connaissent une progression de + 4,1 % en moyenne annuelle et passent de 404 k€ à 477 k€. L'augmentation s'explique par la hausse des vacataires (+ 43 k€) et des personnels extérieurs (+ 9 k€). Elles représentent entre 57 % en 2017 et 70 % en 2019 des charges de gestion. Cette somme n'inclut pas les mises à disposition enregistrées dans le compte 6574 (voir ci-dessous).

Les charges courantes varient essentiellement en fonction des subventions versées. Celles-ci servent à rémunérer des mises à disposition de personnel pour le PETR.

Tableau n° 12 : Les variations des charges de gestion dépendent des subventions accordées sur la période du contrôle (en €)

Détail des participations versées	2017	2018	2019
651 redevances pour concessions	5 800,62	6 006,23	2 746,68
6531 Indemnités	21 519,5	21 259,42	21 350,16
6533 Cotisations de retraites	2 057,38	2 060,4	2 054,61
6534 Cotisations de sécurité sociale	10 248,28	10 537,3	10 603,92
6574 Subventions personnes de droit privé	30 000	64 864,71	25 000
65888 Divers			1,41
Total	69 625,78	104 728,06	61 756,78

Source : balance des comptes

Les subventions de fonctionnement connaissent une hausse sur 2018. Celle-ci s'explique par un report des subventions pour l'association CARUG de 2017 sur 2018 (délibération du 29 janvier 2018).

5.4.3 La constitution de la capacité d'autofinancement (CAF)

La variation annuelle moyenne des produits restant supérieure à celle des charges, la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) constituée est en progression sur la période contrôlée.

Tableau n° 13 : Formation de la CAF brute

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Produits de gestion (A)	740 100	678 292	721 839	-1,2 %
= Charges de gestion (B)	679 165	654 701	618 796	-4,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	60 936	23 591	103 043	30,0 %
en % des produits de gestion	8,2 %	3,5 %	14,3 %	
+/- Résultat financier	-9 909	-5 914	-4 708	-31,1 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	3 787	-3 306	8 200	47,2 %
= CAF brute	54 813	14 371	106 535	39,4 %
en % des produits de gestion	7,4 %	2,1 %	14,8 %	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Cependant, le montant de CAF brute n'a pas été suffisant en 2018 pour couvrir la dotation aux amortissements diminuée des reprises de subventions.

Tableau n° 14 : Le résultat de fonctionnement

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
CAF brute	54 813	14 371	106 535	39,4 %
- Dotations nettes aux amortissements	80 901	125 969	127 297	25,4 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	40 451	69 347	69 347	30,9 %
= Résultat section de fonctionnement	14 364	-42 251	48 585	83,9 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

5.4.4 Le financement des investissements

Malgré une capacité d'autofinancement brute positive, le poids du remboursement des emprunts effectués en 2019 (200 k€ d'un emprunt sur deux ans remboursé *in fine* en une fois) génère une capacité d'autofinancement nette négative. Autrement dit, l'autofinancement dégagé après remboursement du capital de l'emprunt entre 2017 et 2019 (- 77 k€) ne permet pas de financer les investissements sur la même période (+ 63 k€).

Tableau n° 15 : Le financement disponible et les investissements réalisés entre 2017 et 2019

en €	2017	2018	2019	*Cumul sur les années*
CAF brute	**54 813**	**14 371**	**106 535**	***175 720***
- Annuité en capital de la dette	25 211	25 889	226 597	*277 696*
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	*0*
= CAF nette ou disponible (C)	**29 603**	**-11 518**	**-120 061**	***-101 976***
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	19 121	3 911	5 164	*28 196*
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	-13 762	0	10 500	*-3 262*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**5 359**	**3 911**	**15 664**	***24 934***
= Financement propre disponible (C+D)	**34 962**	**-7 606**	**-104 398**	***-77 042***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*111,1 %*	*-105,5 %*	*-430,8 %*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	31 477	7 209	24 233	*62 919*

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le tableau ci-après indique que la dégradation des financements propres disponibles s'explique essentiellement par le poids du remboursement du capital emprunté en 2019 (remboursement d'un emprunt de 200 k€ souscrit en 2017) et par les fortes variations annuelles de la CAF liées aux variations annuelles des coûts des projets portés, à leurs financements et à l'écart parfois pluriannuel entre les deux.

Le tableau n° 17 décrit l'évolution de la dette, en particulier la contractualisation de nouveaux emprunts en 2017 et 2020 et le remboursement de l'emprunt de 2017 en 2019.

Tableau n° 16 : Evolution du stock de dette sur la période du contrôle

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	135 522	310 312	334 423	107 826	-7,3 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	25 211	25 889	226 597	24 949	-0,3 %
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	-50 000	0	0	
+ Nouveaux emprunts	200 000	0	0	150 000	-9,1 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	310 312	334 423	107 826	232 878	-9,1 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA	89 796	222 604	156 829	315 439	52,0 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	220 516	111 819	-49 002	-82 561	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les emprunts sont utilisés pour constituer de la trésorerie destinée à équilibrer le fonctionnement de manière supra annuelle comme le stipulent les contrats (voir fiabilité des comptes). La trésorerie nette (sans l'impact du budget annexe) est supérieure en 2019 et en 2020 à l'encours d'emprunt. Pour ces raisons, la variabilité de la capacité de désendettement (trésorerie incluse ou non) est forte et l'interprétation de ce ratio comme du taux d'autofinancement est malaisée.

Tableau n° 17 : Les ratios relatifs à la dette

Ratios	2017	2018	2019	2020
Charge d'intérêts et pertes nettes de change (€)	9 909	5 914	4 708	2 802
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,2 %	1,8 %	4,4 %	1,2 %
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement (€)	220 516	111 819	-49 002	-82 561
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)*	4,0	7,8	-0,5	-1,2
Encours de dette du budget principal au 31 décembre (€)	310 312	334 423	107 826	232 878
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,7	23,3	1,0	3,4

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion.

En théorie, ces emprunts devraient couvrir le portage financier par le PETR des opérations pour lesquelles des subventions sont à recevoir, sous condition de réalisation, et ce, pendant la durée pendant laquelle le PETR avance les dépenses. Cependant, ces données ne sont pas précisées dans les contrats de financement. Cela amène à conseiller l'usage de lignes de trésorerie infra-annuelles avec un suivi extracomptable précis des besoins de trésorerie pour utiliser ces concours financiers au plus juste.

5.4.5 La situation bilancielle

L'approche bilancielle permet de confirmer l'analyse précédente et de mettre en avant la constitution de la trésorerie du PETR.

Le fonds de roulement dont dispose le PETR reste important puisqu'il représente 315 k€ au 31 décembre 2019, soit 185 jours de charges.

Tableau n° 18 : Un fonds de roulement important et en baisse.

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Ressources propres élargies	1 223 703	1 116 016	1 110 918	-4,7 %
+ Dettes financières (hors obligations)	310 312	334 423	107 826	-41,1 %
= Ressources stables (E)	1 534 015	1 450 439	1 218 745	-10,9 %
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	1 124 672	1 005 911	902 847	-10,4 %
= Emplois immobilisés (F)	1 124 672	1 005 911	902 847	-10,4 %
= Fonds de roulement net global (E-F)	409 343	444 528	315 898	-12,2 %
en nombre de jours de charges courantes	216,8	245,6	184,9	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement est essentiellement diminué par les subventions à recevoir (343 k€ en 2017 et 189 k€ en 2019), ce qui représente entre 140 et 70 jours de charges courantes. En conséquence, le suivi de ces sommes est prépondérant en termes de gestion de trésorerie.

Tableau n° 19 : Le besoin en fonds de roulement entre 2017 et 2019

en €	2017	2018	2019	Moyenne
+ Redevables et comptes rattachés	10 404	2 608	4 244	5 752
Dont redevables	6 161	2 608	4 244	4 338
- Encours fournisseurs	5 459	121	17 680	7 753
Dont fournisseurs d'immobilisations	0	0	1 892	631
= Besoin en fonds de roulement de gestion	4 945	2 488	-13 436	-2 001
en nombre de jours de charges courantes	2,6	1,4	-7,9	
- Dettes et créances sociales	140	0	1 070	403
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-343 933	-234 133	-188 593	-255 553
- Autres dettes et créances	88 072	61 296	51 897	67 088
*Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)**	629	0	3	210
*Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)**	20 607	0	17 650	12 752
*Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)**	15 627	15 636	13 296	14 853
*Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)**	6 414	939	15 925	7 759
*Dont compte de rattachement avec les budgets annexes***	58 880	46 600	36 878	47 453
= Besoin en fonds de roulement global	260 667	175 324	122 191	186 060
en nombre de jours de charges courantes	138,1	96,9	71,5	

** présentation en valeur absolue*
*** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente*

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Au contraire, le besoin en fonds de roulement est diminué par la présence de trésorerie provenant du budget annexe. Ces sommes correspondent à la perception d'une avance perçue pour les aides FISAC à reverser. Cependant, le PETR confirme que ce dispositif n'est pas efficient et que l'acompte reçu sur la subvention sera au moins partiellement reversé à l'Etat. Aucune charge pour risque n'a été enregistrée.

La présence d'un fonds de roulement plus important que le besoin en fonds de roulement génère une trésorerie significative qui oscille entre 148 et 270 k€, telle que décrite dans le tableau ci-dessous.

Tant en termes de fiabilité comptable, que dans la perspective d'optimiser les financements et leurs coûts, la mise en place d'un plan de trésorerie est un enjeu important pour le PETR.

Tableau n° 20 : Une trésorerie importante et en progression sur la période du contrôle

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	409 343	444 528	315 898	-12,2 %
- Besoin en fonds de roulement global	260 667	175 324	122 191	-31,5 %
=Trésorerie nette	148 676	269 204	193 707	14,1%
en nombre de jours de charges courantes	78,8	148,7	113,4	
dont trésorerie active	148 676	269 204	193 707	14,1 %

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

6 BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR

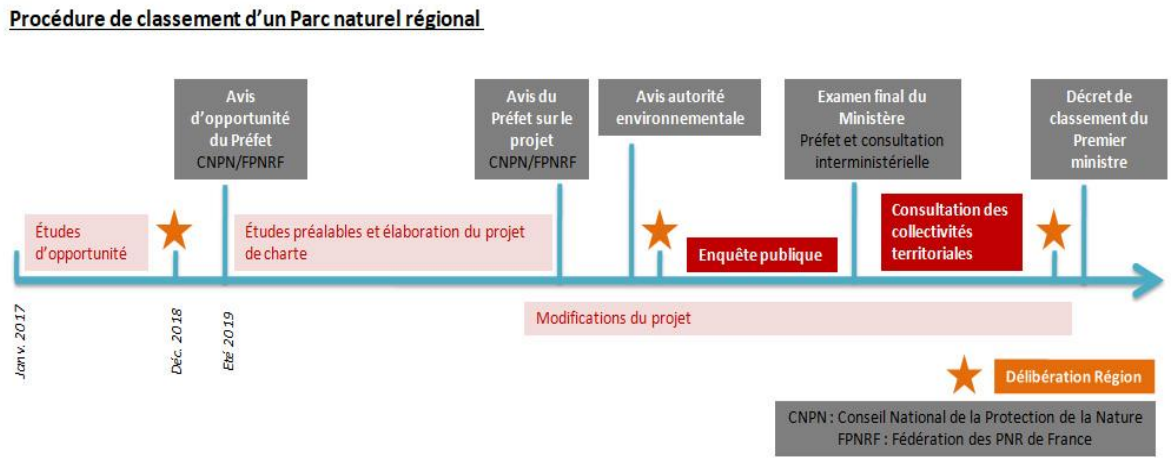
6.1 Le projet de parc naturel régional (PNR)

Un PNR est un territoire rural habité, reconnu au niveau national pour sa forte valeur patrimoniale et paysagère et sa fragilité, qui s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine. Il est créé à l'initiative de la région et classé par décret du Premier ministre à l'issue d'une procédure définie par le code de l'environnement (L. 333-1, R. 333-1 et suivants).

Un PNR a pour vocation de protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel et humain de son territoire en mettant en œuvre une politique innovante d'aménagement et de développement économique, social et culturel, respectueuse de l'environnement. Chaque PNR a ses propres spécificités territoriales, ses caractéristiques paysagères et naturelles et son identité.

Le délai permettant d'aboutir à la création d'un PNR est long et jalonné de différentes étapes. Le PETR espère que le décret de classement PNR interviendra en 2026.

Schéma n° 1 : Procédure de classement d'un PNR



Source : site internet du PETR du pays de Gâtine ; l'avis d'opportunité de la préfète est intervenu le 15 octobre 2019, remplacé par un avis en date du 3 décembre 2019 en raison d'une erreur de plume dans le précédent.

L'origine du projet de PNR de Gâtine poitevine remonte au début des années 2000, en lien avec les travaux sur la charte de territoire. La démarche a été relancée en 2015 et le PETR a engagé dès 2017 la démarche de création d'un PNR dit de la Gâtine poitevine en lançant les études d'opportunité. Pour ce faire, et notamment sur la question centrale du périmètre à proposer, le PETR s'est adjoint les services du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA[9]) Sud-Ouest dans le cadre d'une coopération public-public. Ce travail préalable a débouché sur l'avis d'opportunité de la préfète de région en date du 3 décembre 2019. Cet avis est favorable sous réserve de mieux justifier le

[9] Le CEREMA a depuis lors rejoint l'agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), créée au 1er janvier 2020, agence étatique proposant une offre d'ingénierie au service des territoires.

périmètre envisagé afin de renforcer l'identité patrimoniale et la cohérence du projet. En effet, les secteurs de plaine au sud-ouest et au nord-est pourraient être exclus faute d'unité géographique et, au contraire, six voire sept communes du canton de Moncoutant, situées en zone bocagère pourraient être ajoutées, selon l'avis rendu par le conseil national de protection de la nature du 19 juin 2019.

Les secteurs de plaine situés au nord-est et au sud-ouest qui devraient en être exclus faute d'unité géographique avec le paysage bocager, sont inclus dans le périmètre du PETR.

Toutefois, l'autorité préfectorale admet que ces secteurs de plaine puissent être maintenus dans le périmètre de l'étude du projet de parc en raison de la présence de centres économiques et de services importants pour les habitants des communes du cœur bocager à condition que le diagnostic de territoire démontre davantage l'unité bio-géographique et économique du territoire.

Outre cette difficulté liée à la nature de plaine du nord-est du territoire du PETR, les communes concernées comportent une industrie lourde et de nombreuses éoliennes. Ces caractéristiques sont susceptibles de constituer un obstacle à l'adhésion de ces communes au projet et à la charte d'un PNR.

Par ailleurs, les six voire sept communes au nord-ouest du PETR situées en zone bocagère, qui relèvent du canton de Moncoutant et précédemment membres du Pays, sont aujourd'hui davantage tournées vers la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais dont elles sont membres.

Leur intégration dans le périmètre, sous réserve de leur accord, supposerait d'associer la communauté d'agglomération du Bocage Bressuirais à la gouvernance du projet puisque les limites du parc ne coïncideraient alors plus avec celles du PETR. Dans la perspective de la création d'un PNR, il semble logique de faire prévaloir l'unité géographique et paysagère sur les limites administratives.

Le PETR est actuellement engagé dans la phase de rédaction du projet de charte. Pour ce faire, il est accompagné par un conseil scientifique, conformément aux préconisations formulées par le conseil national de protection de la nature.

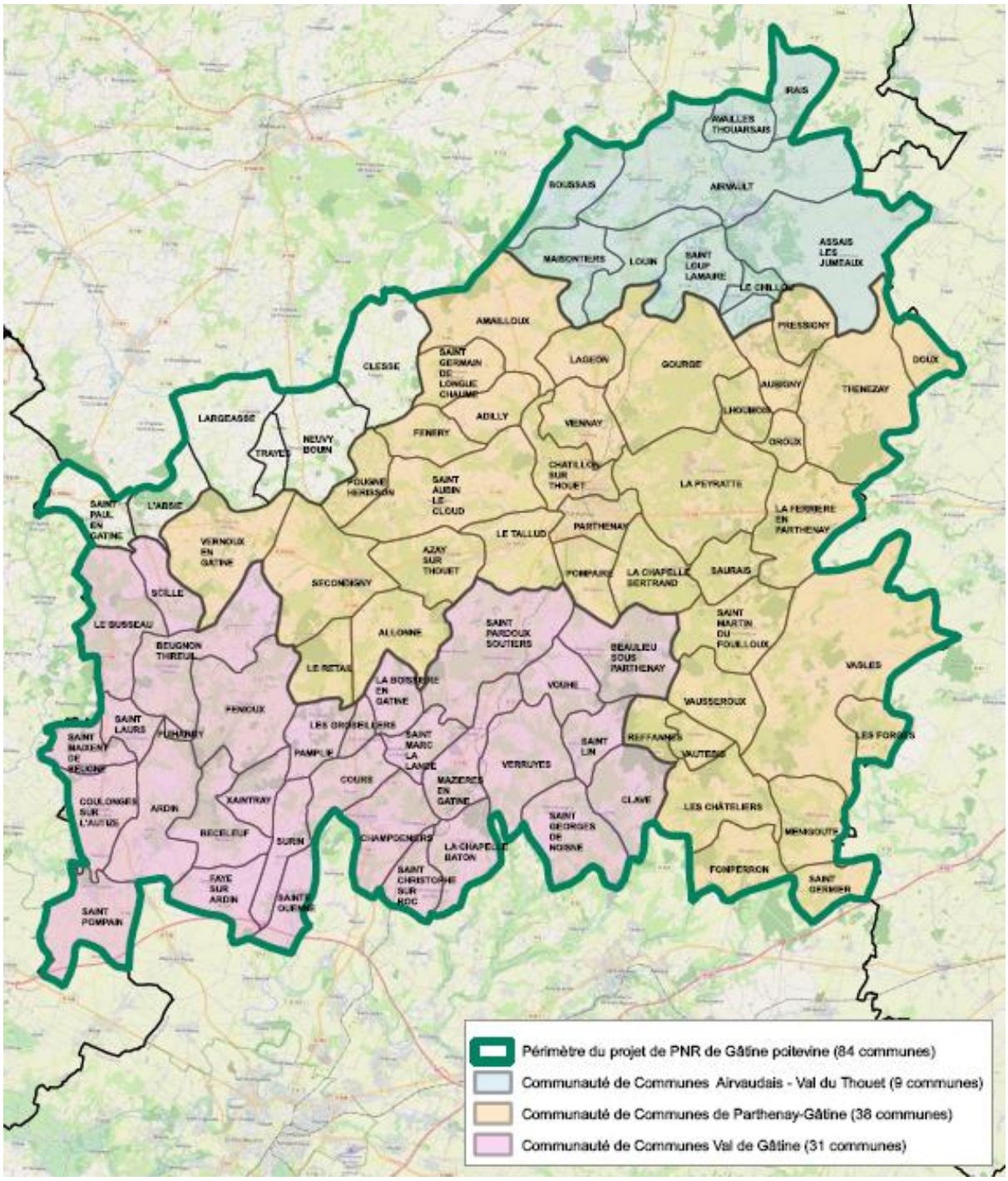
La mise en œuvre des étapes nécessaires à la poursuite du projet de création de PNR est confiée à un chargé de mission à temps plein depuis 2019.

Si le projet de création de PNR aboutit, le PETR envisage de se transformer en syndicat mixte de gestion du PNR.

Une telle perspective, sous réserve de sa faisabilité notamment en lien avec les questions de périmètre du PETR et du PNR qui ne seront pas forcément les mêmes, paraît de saine gestion dans la mesure où :

- il semble acquis que les périmètres, s'ils ne seront pas identiques seront du moins très proches ;
- beaucoup de missions exercées par le PETR pourront l'être par le syndicat mixte de PNR comme la protection et la mise en valeur du patrimoine et la gestion des zones humides par exemple.

Carte n° 5 : Périmètre du projet de PNR de Gâtine poitevine à 84 communes



Source : PETR du pays de Gâtine

6.2 Conclusion

La nature des missions exercées par le PETR et l'ingénierie territoriale, rendent difficile l'appréhension de la réalité et des effets concrets de ses actions.

Le PETR rappelle régulièrement qu'il n'a vocation ni à porter des maîtrises d'ouvrage, ni à gérer des infrastructures. Sa valeur ajoutée réside dans ses capacités d'ingénierie de projet. Selon lui, *« L'ingénierie du pays de Gâtine permet d'assurer ainsi une équité territoriale en faisant bénéficier toutes les collectivités et les porteurs de projets en général, d'un niveau d'expertise reconnu, sans en privilégier aucun. C'est une forme de mutualisation des moyens qui existe depuis 40 ans en pays de Gâtine. Cette ingénierie n'interfère pas avec les compétences techniques des communes ou des communautés de communes puisque les missions sont différentes et complémentaires »*.

S'il est exact qu'il ne constitue pas une administration de gestion, l'essence même du PETR n'en est pas moins conditionnée par la volonté politique de ses EPCI membres, exprimée dans un projet de territoire.

Or, précisément, aucun projet de territoire n'a été approuvé par les EPCI et aucune convention territoriale ne lie le PETR à ceux-ci. L'absence d'un telle feuille de route acceptée par les EPCI rend difficile la mise en œuvre d'actions cohérentes à l'échelle du territoire, fussent-elles des actions de prospectives et d'études.

Les institutions particulières aux PETR (conférence des maires et conseil de développement) n'ont pas été installées.

Il est à noter que le PETR a réussi à mutualiser les études relatives à la mise en œuvre d'un PCAET ou à l'inventaire des zones humides. Les autres réalisations (coordination de la politique culturelle, développement économique) sont plus modestes.

Les autres actions menées à l'échelle du territoire dans son ensemble sont le portage du SCoT et l'animation des fonds européens.

Le PETR a initié le lourd projet de création d'un PNR qui poursuit sa phase de développement. Le souhait du PETR d'évoluer à terme en syndicat mixte de gestion du PNR une fois celui-ci créé apparaît pertinent dans la mesure où cela permettrait d'éviter les risques de redondance entre le PETR et le syndicat mixte de gestion du PNR.

En cas de transformation en PNR, le SCoT pourrait être porté par un syndicat mixte dédié ou bien il pourrait être recouru à l'article L. 144-1 du code de l'urbanisme permettant d'élaborer une charte de PNR valant SCoT (selon que le périmètre finalement retenu pour le PNR coïncidera ou non avec celui du SCoT).

Pour développer une vision prospective et structurante pour le territoire, le PETR doit pouvoir s'appuyer sur une feuille de route et une volonté politique cohérente des EPCI membres. Sans cette convergence de vues, le PETR ne serait pas à même de remplir sa mission et risquerait d'apparaître comme un échelon administratif dépourvu de réelle valeur ajoutée.

ANNEXE

Annexe : Glossaire 53

Annexe : Glossaire

AREC : agence régionale de l'énergie et du climat

ARS : agence régionale de santé

CARUG : comité d'aménagement rural urbain de la Gâtine

CGCT : code général des collectivités territoriales

CEREMA : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CMA 79 : Chambre des métiers et de l'artisanat des Deux-Sèvres

DATAR : délégation de l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FEADER : fonds européens d'aménagement et de développement rural

FISAC : fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce

FSE : fonds social européen

GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

LEADER : liaison entre actions de développement de l'économie rurale

LIFE : l'instrument financier pour l'environnement

PCAET : plan climat air-énergie territorial

PETR : pôle d'équilibre territorial et rural

PLIE : plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi

PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal

PNR : parc naturel régional

PTD : pâturages tournants dynamiques

SCoT : schéma de cohérence territoriale

Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine

Les publications de la Chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr