



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL DU PAYS DE LOURDES ET DES VALLÉES DES GAVES (Hautes-Pyrénées)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. LES ENJEUX DU TERRITOIRE DE PROJET ET LE PROJET DE TERRITOIRE	8
1.1. Évolution du territoire de projet	8
1.1.1. Un PETR issu de la fusion de trois syndicats comprenant initialement huit EPCI.....	8
1.1.2. La situation atypique découlant du SDCI de 2017	9
1.2. Enjeux et cohérence du territoire	10
1.2.1. Un territoire hétérogène et dépendant de l'agglomération tarbaise	10
1.2.2. Un territoire confronté au vieillissement et à un ralentissement démographique.....	12
1.2.3. Un enjeu touristique important	13
1.3. Le projet de territoire	13
2. LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE TERRITOIRE : LES MISSIONS ET LEVIERS CONTRACTUELS DU PETR.....	14
2.1. La définition des missions du PETR	14
2.2. Le pilier central d'intervention du PETR : la Gemapi.....	16
2.2.1. Un exercice historique des missions liées à la Gemapi par le Pays/pôle.....	16
2.2.2. Le transfert des missions liées à l'exercice de la compétence Gemapi	17
2.2.3. Le financement de la Gemapi	21
2.3. Le service public d'assainissement non collectif.....	23
2.4. L'aménagement du territoire et l'urbanisation : l'outil schéma de cohérence territoriale	24
2.5. Les autres actions menées par le pôle.....	26
2.5.1. L'action en faveur de la transition écologique.....	26
2.5.2. L'action en faveur de la rénovation énergétique.....	26
2.5.3. L'action en faveur de la culture	29
2.5.4. L'action relative au développement économique	30
2.5.5. L'action plus spécifique relative au tourisme	30
2.6. La contractualisation au titre des politiques publiques.....	33
2.6.1. Le contrat Leader	33
2.6.2. Le contrat régional unique et le contrat territorial Occitanie.....	37
2.6.3. Le contrat de ruralité.....	38
2.6.4. L'articulation avec le parc national des Pyrénées.....	39
2.7. Un catalyseur de financements pour le territoire ?	40
2.8. Un périmètre de contractualisation et de territoire de projet à revoir	41
3. LES MOYENS ET LA GESTION DU PETR	42
3.1. La gouvernance.....	42
3.1.1. Les statuts.....	42
3.1.2. Les instances de gouvernance.....	43

3.2.	La situation financière	44
3.2.1.	La situation du budget principal	45
3.2.2.	La situation du budget annexe Gemapi.....	49
3.2.3.	La situation consolidée	53
3.3.	Les ressources humaines.....	56
3.3.1.	L'assimilation du PETR à une strate de commune	56
3.3.2.	Les effectifs.....	57
3.3.3.	L'évolution des agents : pérennisation et déprécarisation	57
3.3.4.	L'évolution des charges de personnel.....	58
3.3.5.	Le régime indemnitaire	59
3.3.6.	Le temps de travail.....	60
	ANNEXES.....	62
	GLOSSAIRE.....	67
	Réponses aux observations définitives.....	68

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé les comptes et la gestion du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (PLVG) à compter de l'exercice 2015. Suite au schéma départemental de coopération intercommunale intervenu en 2012, le syndicat mixte du Pays des Vallées des Gaves, le syndicat mixte pour le développement rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost et le syndicat mixte de la Haute Vallée des Gaves ont fusionné le 1^{er} janvier 2014 pour former le syndicat mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves¹.

Ce syndicat était alors composé de huit établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre². Par référence à la loi Maptam, le syndicat a évolué en PETR au 1^{er} janvier 2015. Depuis le 1^{er} janvier 2017, le PETR n'est plus composé que d'un EPCI et demi : la communauté de communes (CC) Pyrénées Vallées des Gaves dans sa totalité et la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées qui n'adhère au PETR que pour une partie de son territoire.

Le PETR s'étend sur un territoire de 86 communes. Il compte près de 40 000 habitants.

Historiquement, le PETR s'est positionné dans des domaines (écologie, culture, tourisme) dans lesquels n'intervenaient pas d'autres acteurs locaux. Toutefois, depuis 2017, son spectre d'intervention, s'agissant du volet développement territorial, tend à se réduire. La présence d'une communauté d'agglomération, présentant la taille critique pour gérer le développement territorial et disposant de son propre projet de territoire, remet en question la pertinence de l'exercice de cette mission par le PETR.

Les CC du territoire ont néanmoins fait le choix de lui transférer au 1^{er} janvier 2017 la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) pour laquelle il dispose d'une longue expérience, d'une réelle expertise et d'un périmètre adapté correspondant à celui du bassin versant. Ce transfert achève de positionner le PETR comme un véritable syndicat mixte de gestion.

Dans ce cadre, le PETR pourrait entamer une réflexion à trois niveaux. Il gagnerait à se recentrer sur ce qui constitue aujourd'hui son cœur de métier, à savoir la Gemapi, en retenant la forme juridique la plus idoine : la création d'un syndicat mixte pour gérer la compétence à l'échelle du bassin versant, constitué en établissement public d'aménagement et de gestion des eaux, semble devoir être privilégiée. Ensuite, les actions qu'il conduit en matière de développement économique, de transition écologique, de tourisme, de culture ou sur la filière cyclo pourraient être reprises par les EPCI ou l'association Hautes-Pyrénées tourisme environnement. Enfin, s'agissant de sa mission originelle portant sur le territoire de projet, elle pourrait concerner un périmètre plus large que celui qui lui est reconnu, ce qui faciliterait l'adoption d'une démarche transversale sur un territoire cohérent.

¹ Par arrêté préfectoral du 6 décembre 2013.

² Soit la CC de Batsurguère, la CC du Montaigu, la CC de Gavarnie-Gèdre, la CC du Pays de Lourdes, la CC du Val d'Azun, la CC du Pays Toy, la CC de la vallée de Saint-Savin et la CC de la vallée d'Argelès-Gazost.

RECOMMANDATIONS

1. Mener une réflexion sur le transfert des missions de gestion actuellement assurées par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (notamment en matière de développement territorial) aux acteurs positionnés pour ce faire (établissement public de coopération intercommunale, département, etc.). *Non mise en œuvre.*

2. Envisager la transformation de la structure actuelle du PETR du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves en structure de type « établissement public d'aménagement et de gestion des eaux » permettant une gestion idoine de la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ». *Non mise en œuvre.*

3. Mener une réflexion visant à la création d'un territoire de projet à une échelle élargie apportant une véritable plus-value par rapport aux établissements publics de coopération intercommunale membres et assurant un traitement cohérent de l'agglomération. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves a été ouvert le 7 janvier 2020 par lettre du président de section adressée à M. Bruno Vinales, ordonnateur alors en fonctions. Un courrier a également été adressé le 7 janvier 2020 à Mme Maryse Carrère, précédent ordonnateur.

Consécutivement à la délibération du 16 septembre 2020 du conseil syndical, M. Thierry Lavit est devenu président du PETR.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 8 et 9 juin 2020.

Lors de sa séance du 30 juin 2020, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Dominique Gosset, ordonnateur alors en fonctions. M. Bruno Vinales et Mme Maryse Carrère, en qualité d'ordonnateurs précédents, en ont également été destinataires pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 21 décembre 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LES ENJEUX DU TERRITOIRE DE PROJET ET LE PROJET DE TERRITOIRE

1.1. Évolution du territoire de projet

1.1.1. Un PETR issu de la fusion de trois syndicats comprenant initialement huit EPCI

Le syndicat mixte du Pays des Vallées des Gaves, le syndicat mixte pour le développement rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost et le syndicat mixte de la Haute Vallée des Gaves ont fusionné au 1^{er} janvier 2014 pour former le syndicat mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves³.

carte 1 : le territoire du PETR au 1^{er} janvier 2017



Ce syndicat était alors composé de huit EPCI à fiscalité propre⁴.

³ Par arrêté préfectoral du 6 décembre 2013.

⁴ Soit la CC de Batsurguère, la CC du Montaigu, la CC de Gavarnie-Gèdre, la CC du Pays de Lourdes, la CC du Val d'Azun, la CC du Pays Toy, la CC de la vallée de Saint-Savin et la CC de la vallée d'Argelès-Gazost.

Au 1^{er} janvier 2015, sur le fondement des dispositions de la loi Maptam, le syndicat s'est transformé en PETR. Il est compétent sur un territoire de 86 communes, situées au sud-ouest des Hautes-Pyrénées et comptant au total près de 40 000 habitants.

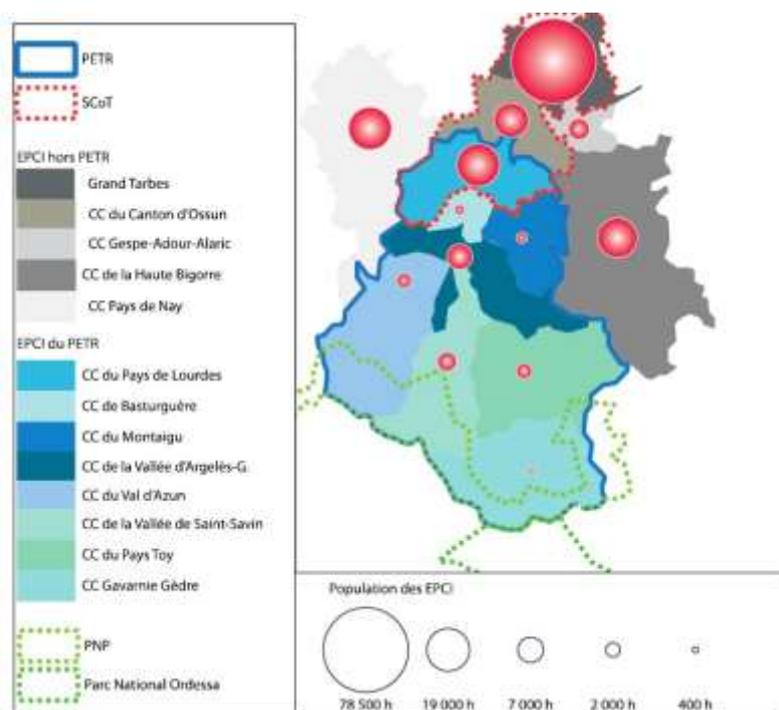
Malgré ces évolutions juridiques, le pôle a continué à exercer certaines missions historiques comme la gestion de voies vertes, la gestion d'un service public d'assainissement non collectif ou l'animation de contrats de rivière.

1.1.2. La situation atypique découlant du SDCI de 2017

Le dernier schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) est entré en application au 1^{er} janvier 2017. Il a eu comme conséquence la réduction sensible du nombre d'EPCI composant le PETR. C'est ainsi que le PETR n'est plus composé aujourd'hui que d'un EPCI (la CC Pyrénées Vallées des Gaves - CC PVG) et d'une partie de la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées (CA TLP).

De manière atypique, la CA TLP n'adhère au PETR que pour une partie de son territoire⁵. Ce schéma a été validé par la préfecture qui fait référence aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lesquelles : « une communauté d'agglomération issue d'une fusion est en représentation-substitution des intercommunalités préexistantes au sein du PETR alors même que celui-ci ne comprenait qu'une partie du territoire de la nouvelle intercommunalité ». Ce choix, issu d'une interprétation de la préfecture, unique en France semble-il, interpelle la chambre sur la pertinence du territoire ainsi retenu pour le PETR, d'autant que chaque EPCI dispose d'agents de développement et des compétences pour gérer les missions qui étaient précédemment dévolues au pôle⁶.

carte 2 : les structures de planification sur le territoire du PETR PLVG



Source : PETR PLVG, situation avant le 1^{er} janvier 2017

⁵ Elle a intégré le PETR selon le principe de représentation-substitution d'anciens membres.

⁶ Hors Gemapi et service public d'assainissement non collectif (SPANC).

L'ordonnateur répond que les élus du territoire ont souhaité conserver cet échelon de coopération, ce choix se justifiant, entre autres, par la volonté de préserver les outils contractuels existants (notamment le Leader).

La nécessaire stabilité du périmètre le temps des contrats en cours ne saurait cependant légitimer le périmètre du PETR PLVG, lequel s'est avéré trop restreint pour satisfaire aux exigences de la contractualisation Leader portée par le groupe d'action locale qui, outre le PETR PLVG, englobe également le PETR Cœur de Bigorre. Le périmètre du PETR s'avère en revanche particulièrement adapté pour la Gemapi dans la mesure où il correspond à celui du bassin versant.

Depuis 2017, le territoire de projet se retrouve dans une impasse structurelle. Le SDCI, en maintenant sur un même territoire deux entités ayant des périmètres trop proches pour ne pas développer une forme de concurrence, n'a pas fait le choix entre intercommunalité de gestion et intercommunalité de projet. Selon la chambre, cette intercommunalité de projet devrait se situer à une échelle supérieure⁷.

1.2. Enjeux et cohérence du territoire

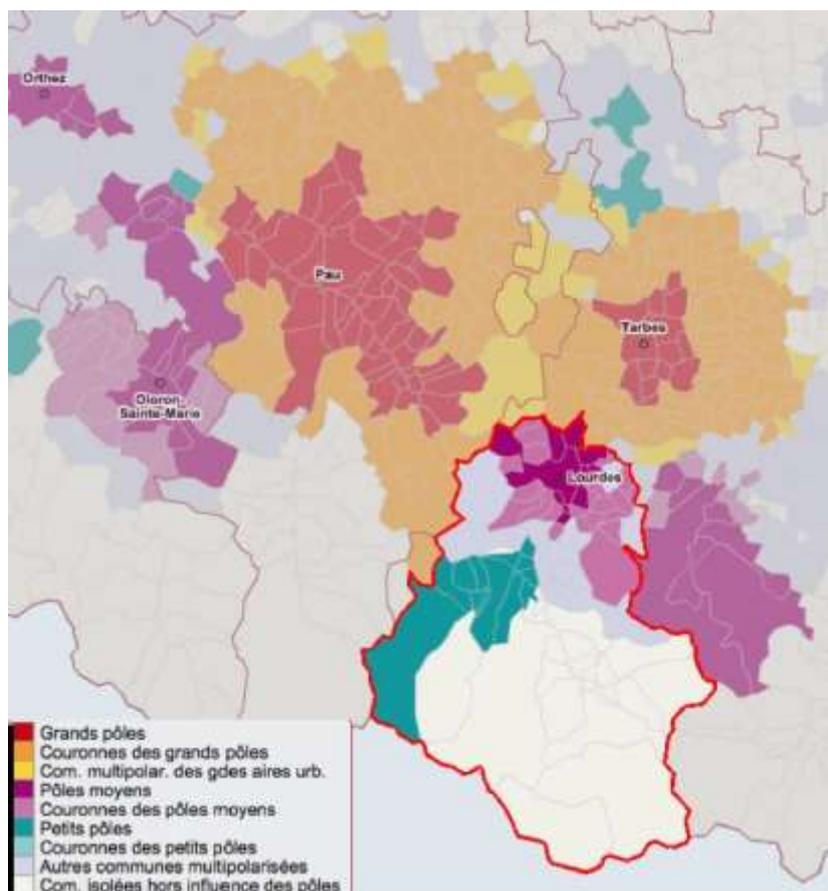
1.2.1. Un territoire hétérogène et dépendant de l'agglomération tarbaise

Le territoire couvert par le PETR présente une hétérogénéité entre nord et sud. Si le territoire est essentiellement montagnard au sud, la partie nord se situe dans un complexe urbain (Pau-Tarbes-Lourdes) de près de 360 000 habitants.

Le territoire nord est ainsi constitué de villes moyennes éloignées des grandes métropoles, présentant des enjeux de centralité et devant développer des équipements structurants.

⁷ En moyenne, un PETR regroupe en France trois à quatre EPCI.

carte 3 : les aires urbaines du territoire



Source : projet de territoire

Les aires urbaines de Pau et de Tarbes sont en voie de conurbation tandis que le pôle moyen de Lourdes constitue une porte d'entrée vers les Pyrénées.

Le territoire, essentiellement rural, ne comporte qu'une seule commune de plus de 10 000 habitants (Lourdes) et se situe exclusivement dans la zone d'emploi de Tarbes-Lourdes qui est en dehors du périmètre administratif du PETR. Même si le bassin de vie de Lourdes concentre 23 200 habitants et plus de 10 500 emplois, il reste dépendant de celui de Tarbes qui constitue le véritable pôle d'attraction du département.

Les inégalités inhérentes à la distance par rapport aux « pôles moyens » ou aux principaux centres-bourgs conduisent à des indicateurs de pauvreté très variables au sein du PETR.

Paradoxalement, Lourdes présente un revenu médian inférieur à celui des communes composant la CC PVG. La commune d'Argelès-Gazost, située entre Cauterets et Lourdes, bénéficie de l'attractivité de ces deux pôles et présente un taux de pauvreté inférieur à la moyenne départementale.

tableau 1 : indicateurs de pauvreté du territoire composant le PETR

Territoires	Médiane 2016 (en €)	Taux de pauvreté ⁸ 2016
Hautes-Pyrénées	19 673	15
CC PVG	20 097	11,9
Lourdes	17 762	19
Argelès-Gazost	19 977	13
Pierrefitte-Nestalas	19 077	NC
Saint-Pé de Bigorre	19 076	NC
Cauterets	19 766	NC
Luz Saint-Sauveur	19 152	NC

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) - retraitement chambre régionale des comptes (CRC)

L'analyse des indicateurs de fragilité du territoire fait ressortir la nécessaire redynamisation du pôle lourdaïs.

1.2.2. Un territoire confronté au vieillissement et à un ralentissement démographique

Le solde migratoire du territoire ne compense pas le solde naturel négatif. Ce décrochage démographique constitue une problématique dans les schémas d'aménagement du territoire d'autant plus prégnante que le vieillissement de la population tend à s'accroître.

tableau 2 : les indicateurs de fragilité du territoire

Territoires	Part des diplômés de l'enseignement supérieur	Indice de vieillessement ⁹	Part des personnes âgées de plus de 65 ans
Hautes-Pyrénées	24,2	128,7	26,1
CC PVG	25,6	151,7	27,2
Lourdes	16,9	174,1	29,1
Argelès-Gazost	26,3	224,7	35,5
Pierrefitte-Nestalas	17,6	155,3	29,9
Saint-Pé de Bigorre	20,8	140,7	27,8
Cauterets	25,5	130,9	21,5
Luz Saint-Sauveur	20,1	219,6	32,1

Source : Insee, retraitement CRC

⁸ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil exprimé en euros, dénommé seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Le seuil utilisé par l'Insee se situe à 60 % de la médiane des niveaux de vie.

⁹ L'indice de vieillissement est le rapport de la population des 65 ans et plus sur celle des moins de 20 ans. Un indice autour de 100 indique que les 65 ans et plus et les moins de 20 ans sont présents dans à peu près les mêmes proportions sur le territoire ; plus l'indice est faible plus le rapport est favorable aux jeunes, plus il est élevé plus il est favorable aux personnes âgées.

1.2.3. Un enjeu touristique important

Le tourisme constitue une véritable richesse : premier employeur du territoire, il y représente 30 % de l'activité économique et environ 75 % de l'activité¹⁰ dans les pôles¹¹. Selon les éléments de diagnostic préalable au projet de territoire, l'économie touristique présente des signes de recomposition depuis le début des années 2010 avec une majorité de lits « froids » tant en zone de montagne qu'à Lourdes, accompagnée d'un manque d'investissement pour cette dernière.

Cette économie touristique pâtit d'un manque d'investissement dans les infrastructures (hôtelières et de réseaux) ainsi que dans l'accès aux services numériques. Enfin, le pôle touristique montagnard situé au sud ne présente que peu de liens avec le pôle culturel de Lourdes situé au nord du territoire.

1.3. Le projet de territoire

Selon l'article L. 5741-2 du CGCT, le PETR doit élaborer un projet de territoire dans les 12 mois suivant sa mise en place et le soumettre pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial.

Ce projet définit « les conditions du développement économique, écologique, culturel et social » dans le périmètre du PETR et « précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les EPCI ou, en leur nom et pour leur compte, par le PETR ».

Le projet de territoire a été validé par le conseil syndical le 19 juillet 2016, soit 18 mois après la création du PETR¹². Les CC membres ainsi que la commune nouvelle de Gavarnie-Gèdre l'ont adopté à la fin de l'année 2016.

Il a été élaboré en concertation avec les élus et les services communaux et intercommunaux. Un comité technique, regroupant les directeurs des intercommunalités et des communes ainsi que le conseil départemental, a élaboré les phases techniques du plan tandis qu'un comité de pilotage, regroupant des élus de ces diverses entités, a permis de définir ses axes structurants ayant initialement vocation à orienter les politiques publiques à exercer sur le territoire à l'horizon de 10 ans.

L'approche participative s'est cependant limitée à ces comités. Si la conférence des maires a eu connaissance du projet, en revanche, le conseil de développement territorial¹³ n'a été associé ni à la conception ni au suivi du projet territorial. La démarche d'élaboration du projet de territoire a été, en effet, impactée en 2016 par la préparation du SDCI qui a suspendu les études portant sur le projet de territoire.

Les différents *items* développés se déclinent en chapitres : développement du territoire, dynamisation de l'économie, valorisation du cadre de vie et des pôles d'accueil. Les chapitres se

¹⁰ Emplois et valeur ajoutée.

¹¹ Le département comprend cinq pôles touristiques que sont : Argelès-Gazost / Hautacam / Val d'Azun, Cauterets, Luz-Saint-Sauveur, Gavarnie / Gèdre, Lourdes.

¹² Le syndicat mixte du PLVG a été transformé en PETR suite à l'arrêt préfectoral du 23 décembre 2014.

¹³ Non mis en place.

scindent ensuite en volets, en chantiers puis en axes qui constituent les modalités pratiques pour réaliser les actions prévues.

Ce projet intègre les éléments nécessaires à la dynamisation de l'attractivité du territoire. Il vise principalement le maintien des emplois locaux par le développement et l'adaptation de l'offre touristique en s'appuyant sur les atouts du territoire (Pyrénées et le sanctuaire). Il identifie les différents acteurs pouvant contribuer à la mise en place du projet.

S'il met bien en valeur les points forts du territoire, le projet n'adopte pas, en revanche, une approche globale de l'aménagement territorial et du développement local. À ce jour, il ne constitue pas un outil de planification et de mise en cohérence des politiques publiques à l'échelle du territoire. Ceci est d'autant plus prégnant que la mise en place du nouveau SDCI est venue percuter les schémas organisationnels et les outils de planification envisagés quelques mois auparavant.

En pratique, ce projet n'apporte qu'une réponse fragmentaire et partielle aux enjeux du territoire et ne constitue pas un document stratégique de référence pour les acteurs locaux. Aucun rapport formalisé sur sa mise en œuvre n'est adressé à la conférence des maires, ni aux EPCI membres.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que « le projet de territoire s'est finalement limité aux seuls volets sur lesquels le PETR avait des marges de manœuvre pour agir. Les EPCI nouvellement créés se sont en effet emparés des problématiques de planification, et de développement local. Ainsi, il est apparu que, dans ce contexte, le rapport de mise en œuvre du projet de territoire perdait de sa pertinence ».

2. LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE TERRITOIRE : LES MISSIONS ET LEVIERS CONTRACTUELS DU PETR

2.1. La définition des missions du PETR

Aux termes de l'article L. 5741-2 II du CGCT, il revient à la convention territoriale de définir les champs d'intervention respectifs des EPCI membres et du PETR¹⁴. Cette convention « fixe la durée, l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services des établissements publics de coopération intercommunale, des conseils départementaux et des conseils régionaux sont mis à la disposition du pôle d'équilibre territorial et rural » (article L. 5741-2 II).

Dans le cas d'espèce, aucune convention territoriale n'a été conclue pour formaliser les relations entre le PETR et les EPCI membres découlant de l'application du projet de territoire préalablement adopté. L'ordonnateur répond à la chambre qu'« après des échanges avec les EPCI membres et les services préfectoraux, et face à l'incertitude juridique de cet outil, nous avons jugé qu'il n'était pas indispensable au bon fonctionnement du PETR ».

¹⁴ « II. – Pour la mise en œuvre du projet de territoire, le pôle d'équilibre territorial et rural, d'une part, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui composent le pôle et, le cas échéant, les conseils départementaux et les conseils régionaux ayant été associés à son élaboration, d'autre part, concluent une convention territoriale déterminant les missions déléguées au pôle d'équilibre territorial et rural par les établissements publics de coopération intercommunale et par les conseils départementaux et les conseils régionaux pour être exercées en leur nom ».

Dès lors, le PETR est fragilisé pour mettre en place les outils nécessaires au bon exercice de ses activités.

Ses statuts reprennent les dispositions génériques de l'article L. 5741-1 et suivants du CGCT en indiquant que « le PETR a pour but de contribuer au développement économique, écologique, culturel et social de son territoire. Il assure à ce titre des missions d'animation, de concertation et de mise en œuvre des programmes et études concourant à son objet. Il assure également l'ingénierie auprès des collectivités territoriales de son ressort pour la recherche de financement et l'accompagnement dans les démarches contractuelles liées à ses missions ». Depuis avril 2019, ils énumèrent de façon plus précise les missions exercées (cf. annexe 3).

Le PETR formalise et met en œuvre les dispositifs de contractualisation des politiques publiques de développement et de solidarités entre les territoires (et avec l'État, la région, le département et l'Union Européenne). Il a développé une ingénierie administrative et financière qu'il met au service de ses membres.

Il exerce également deux compétences transférées par ses membres (assainissement non collectif et Gemapi), ainsi que des missions en rapport avec les compétences de ses membres sur des projets de développement local.

Il participe plus particulièrement :

- au développement économique et touristique (notamment par des actions de promotion comme la mise en place d'une télévision hôtelière ou encore le développement d'une stratégie de cyclotourisme) ;
- au développement durable et à la protection de l'environnement (avec notamment la mise en place d'un partenariat avec la Réserve internationale de ciel étoilé du Pic du Midi) et à l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat de rivière et du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI).

L'article 7 de ses statuts prévoit aussi qu'il « exerce les activités qui présentent le caractère de complément normal, nécessaire ou utile à l'exercice de ses compétences »¹⁵.

Depuis 2017, le périmètre du volet « développement territorial » tend à se réduire. En effet, la présence d'une communauté d'agglomération présentant la taille critique pour gérer le développement territorial et disposant de son propre projet de territoire remet en question la pertinence de l'exercice de ce type de missions par le PETR.

Le PETR indique avoir validé en 2019 la refonte de ses statuts pour clarifier ses interventions et notamment leur lien avec les compétences de ses membres. Il précise toutefois que « la mission socle du PLVG sur le projet de territoire a été peu approfondie au vu de l'évolution du PETR et des dynamiques intercommunales. »

¹⁵ « Opérations d'entretien d'espaces naturels, maîtrise d'ouvrage de travaux, réalisations d'études techniques, utilisation de l'informatique, notamment pour la mise en place de systèmes d'informations géographiques, conseil, assistance administrative et juridique et technique, coordination de groupement de commande, réalisations d'opérations sous mandat ».

2.2. Le pilier central d'intervention du PETR : la Gemapi

Les communes et CC du territoire ont fait le choix de lui transférer la compétence relative à la Gemapi au 1^{er} janvier 2017.

2.2.1. Un exercice historique des missions liées à la Gemapi par le Pays/pôle

À l'origine, l'ensemble de missions, aujourd'hui comprises sous l'acronyme Gemapi, étaient facultatives et partagées entre l'État et diverses collectivités publiques¹⁶.

Créée par la loi Maptam, la Gemapi permet de regrouper des missions diverses sous une seule appellation et d'instaurer une responsabilité exclusive et obligatoire des EPCI.

**encadré 1 : les *items* de la compétence Gemapi
au sens de l'article L. 211-7 du code de l'environnement**

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

L'intégration de diverses missions autour de la compétence regroupée Gemapi vise une gestion de l'eau intégrée à l'échelle du bassin versant. À cet égard, le territoire du PLVG, correspondant à celui du bassin versant du Gave de Pau amont, est pertinent pour l'exercice de cette compétence.

Suite aux crues qui ont marqué le territoire en 2012 et en 2013, les acteurs locaux ont instauré, sur un périmètre pertinent, une gouvernance unique et cohérente au sein d'une structure support permettant une mutualisation des moyens humains et financiers. Le PLVG est ainsi, depuis 2013, l'entité porteuse d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI Gave de Pau amont¹⁷).

Il suit également un plan pluriannuel de gestion des cours d'eau, notamment dans le cadre d'un contrat de rivière, et assure l'animation de deux sites Natura 2000 : les « Gaves de Pau et de Cauterets » et celui de la « Tourbière et lac de Lourdes ».

¹⁶ Avant la formalisation d'une compétence Gemapi, l'État et les collectivités exerçaient tout ou partie de la compétence partagée avec divers outils comme :

- les contrats de rivière (concerne principalement la compétence Gemapi) ;
- les programmes d'actions et de prévention des inondations (PAPI).

¹⁷ Ce PAPI comprend 49 actions pour plus de 15 M€.

2.2.2. Le transfert des missions liées à l'exercice de la compétence Gemapi

Les communes et EPCI présents sur le territoire ont pris la compétence Gemapi dès le 1^{er} septembre 2016 et l'ont transférée au PETR au 1^{er} janvier 2017, celui-ci se substituant alors à l'ensemble des collectivités préalablement compétentes.

Le renforcement de l'activité Gemapi s'est traduit par un changement profond de l'activité et de la structuration du PETR. C'est ainsi qu'au 1^{er} janvier 2017, les effectifs du pôle sont passés de 13 à 40 agents, et le budget, de 2 M€ à plus de 6 M€. Les missions liées à la Gemapi mobilisent, en 2019, environ 80 % des effectifs et des moyens du PETR.

2.2.2.1. Des modalités de transfert de la compétence complexes

Ce transfert d'activités au PETR n'est pas concerné par les dispositions du CGCT relatives aux transferts de compétences. Dès lors, les modalités de calcul de la compensation sont définies librement par convention et ne donnent pas nécessairement lieu à une compensation au coût historique tel que défini par l'article L. 1614-1 du CGCT. Enfin, la mobilité des agents territoriaux est définie par les règles de droit commun.

L'étude préalable liée au transfert de compétence a recensé 26,6 équivalents temps plein (ETP) concernés par la Gemapi sur le territoire. En 2017, première année d'exercice, 22,94 emplois budgétaires étaient créés. Selon l'ordonnateur, ce différentiel « montre bien qu'en 2017, le PLVG a repris cette compétence avec un effectif insuffisant ». La chambre, sans avoir été en mesure de se prononcer sur l'effectif nécessaire, constate que la gestion de la Gemapi à l'échelle du PETR permet une rationalisation des moyens.

La détermination des besoins a fait l'objet d'une démarche empirique. Les recettes ont été estimées en recensant les sommes consacrées alors dans les différents budgets des communes et EPCI¹⁸, auxquelles le PETR a ajouté les montants qu'il mobilisait au titre de la compétence Gemapi dans l'exercice de divers programmes¹⁹. Il a pu identifier un besoin de 23 M€ d'investissement imputables à la Gemapi pour la période de 2015 à 2019.

Des moyens ont été évalués pour faire face à des événements dits « exceptionnels » (dont l'occurrence est néanmoins forte sur un territoire de montagne), et pour assurer une bonne gestion de cette compétence²⁰. Le PETR a recruté, en 2019, un ingénieur pour renforcer le service « prévention des inondations » en vue de la préparation du second PAPI (sans financement spécifique).

¹⁸ À cette réserve près qu'un certain nombre de collectivités n'avait pas identifié ces sommes dans leur budget.

¹⁹ Soit le plan de gestion 2015-2021, le contrat de rivière Gave de Pau Amont 2016-2020 et le PAPI 2015-2017.

²⁰ L'exercice de la compétence sur la période 2017-2020 doit permettre de compléter cette approche en intégrant un panorama plus complet d'activités telles que la gestion d'opérations auparavant gérées par des communes (ex : barrages filtrants de l'Yse portés par la commune de Luz-Saint-Sauveur), la prise en compte d'événements récurrents imprévisibles comme en 2018 des crues et des laves torrentielles (ex : sur les territoire de Lézignan et du Val d'Azun) non pris en compte dans la charge d'activité initiale.

Jusqu'en 2020, les biens et ouvrages susceptibles de relever de la compétence Gemapi²¹ n'avaient pas été précisément identifiés. Ils n'avaient pas fait l'objet d'une mise à disposition. Leur recensement, en relation avec les autres acteurs du territoire (communes, EPCI, État) est en cours. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que les ouvrages relevant de sa responsabilité en sa qualité de gestionnaire Gemapi doivent être identifiés en 2021. Il opérerait une sélection en fonction des moyens financiers dont il dispose (cf. § 2.2.3).

encadré 2 : focus sur les systèmes d'endiguement

La structure compétente doit identifier et décider du classement ou non des ouvrages constituant un système d'endiguement. Elle doit définir le niveau de protection de l'ouvrage²² et prévoir les consignes de surveillance en lien avec les communes pour mettre les populations en sécurité avant le dépassement de la cote d'alerte. Le périmètre pour se prémunir des inondations a été précisé par les décrets dit « digues » n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, et n° 2019-895 du 28 août 2019 portant diverses dispositions d'adaptation des règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations.

Une fois les ouvrages classés²³, le PETR a l'obligation d'effectuer diverses tâches telles que :

- l'entretien de l'ouvrage ;
- des visites de surveillance programmées et des visites suite à des événements particuliers ;
- des visites techniques approfondies ;
- la surveillance et l'exploitation en période de crue ;
- l'établissement de rapports de surveillance.

Ces obligations sont définies aux articles R. 214-122 à R. 214-126 du code de l'environnement.

La réalisation de ces missions implique une surveillance constante par la mise en place d'une astreinte humaine et technique²⁴. À défaut, la responsabilité du PETR peut être engagée. En effet, même si le PETR assume une obligation de moyens pour les missions qui lui ont été confiées et ne pourrait être tenu pour responsable en cas de rupture de digues ou d'inondations, sa responsabilité pourra être mise en cause si ces ruptures ou inondations proviennent d'une mauvaise exécution de ses obligations.

Le transfert de compétences au pôle devrait entraîner de surcroît la mise à disposition de l'ensemble des biens et équipements nécessaires à leurs exercices. Ainsi, le pôle ne pourra pas voir sa responsabilité atténuée en cas de défaillance d'équipements ou de biens pour lesquels un transfert aurait dû avoir lieu. Sa responsabilité de gestionnaire reste entière. Cela le contraint à se mettre en conformité avec les dispositions de l'article R. 214-122-1 du code de l'environnement en établissant ou en faisant établir « un dossier

²¹ Sont mis à disposition les ouvrages contribuant à la prévention des inondations : digues achevées au 27/01/2014 (digues achevées ou réhabilitées avant la loi Maptam et classées comme telles par la police de l'eau), barrages, ouvrages hydrauliques, etc. Les ouvrages sans propriétaire identifié sont repris s'ils sont considérés comme utiles. La mise à disposition est :

- obligatoire, mais renonciation possible si le bien n'est plus utile à la compétence ;
- gratuite pour les ouvrages appartenant à une personne publique, avec une indemnisation possible si des frais sont occasionnés ;
- encadrée par une « convention de mise à disposition » clarifiant les différents usages et les compensations financières éventuelles ;
- limitée au niveau responsabilités : obligation de moyens mais pas de résultat ;
- obligation de poursuivre le plan d'amortissement des biens mis à disposition (en l'absence de plan d'amortissement, en commencer un à partir de la valeur vénale du bien à la date de mise à disposition) ;
- pas de mise à disposition s'il s'agit d'un ouvrage dont l'influence hydraulique dépasse le territoire de l'EPCI à fiscalité propre (ex: barrage en amont) et s'il existe un gestionnaire.

²² Cela correspond à une cote de la rivière jusqu'à laquelle le syndicat s'engage à ce que la digue permette la protection des populations.

²³ Aucun niveau de protection n'est garanti par le PETR PLVG en ce qui concerne les enrochements.

²⁴ Installation de stations hydrométriques, mise en place d'alertes SMS, conventions avec des organismes fournissant des données hydrométéorologiques.

technique regroupant tous les documents relatifs aux ouvrages permettant d'avoir une connaissance la plus complète possible de leur configuration exacte, de leur fondation, de leurs ouvrages annexes, de leur environnement hydrologique, géomorphologique, géologique ainsi que de leur exploitation depuis sa mise en service. Le dossier technique comprendra également, le cas échéant, les notices explicatives relatives aux ouvrages de régulation des écoulements hydrauliques ».

Le PETR PLVG réalise actuellement deux études dont une pour le classement du système d'endiguement de Pierrefitte-Nestalas et Soulom, et l'autre, de faisabilité sur le système d'endiguement de Lourdes. Les consignes écrites ont été transmises en 2020 et le système d'astreinte devrait être formalisé pour la fin de l'année 2020 s'agissant du système d'endiguement de Pierrefitte-Soulom. Celui de Lourdes restera à formaliser. Un autre système d'endiguement a également été classé sur la commune de Geu.

L'identification des ouvrages intégrant le système d'endiguement (ou étant d'intérêt Gemapi), impliquant une obligation de moyens (de surveillance), est nécessaire à la bonne réalisation par le pôle de ses missions mais entraînera des modifications importantes de son périmètre d'actions, de son volume de travaux ainsi que de son fonctionnement courant.

La thématique des « crues torrentielles » illustre l'importance de l'enjeu. Ces crues se caractérisent par des débits d'écoulement élevés sur de fortes pentes. Pour les contrer, les digues ne constituent pas les seuls ouvrages de protection. Elles sont complétées par une multitude d'ouvrages (plages de dépôt, épis, seuils, etc.) qui ne sont que partiellement identifiés. Néanmoins le décret « digue » précise que « les règles fixées par la présente section sont applicables à la mise en conformité des ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations ainsi qu'à la réalisation de tels ouvrages construits ou aménagés, à l'exception des ouvrages de corrections torrentielles ». La question de leur intégration dans le système d'endiguement ainsi que les conséquences d'une telle intégration doit se poser pour le pôle.

Enfin, les coûts de fonctionnement induits par le respect d'obligations réglementaires ne peuvent faire l'objet de financements spécifiques.

La création d'une structure identifiée œuvrant spécifiquement dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations et disposant des leviers d'action et des moyens nécessaires, apparaît indispensable.

2.2.2.2. Un contour de la compétence encore flou

L'exercice de la compétence Gemapi par le PETR PLVG se traduit par l'entretien des cours d'eau, par la protection contre les inondations et par l'amélioration de l'état et du fonctionnement des milieux aquatiques *via* notamment la définition d'un espace de mobilité²⁵.

²⁵ Un espace de mobilité est un espace au sein duquel le lit mineur d'un cours d'eau peut se déplacer.

carte 4 : l'espace de mobilité comme lieu d'intervention du PETR



Source : PETR PLVG

Une gestion pertinente de ces espaces ne peut s'effectuer qu'au niveau d'un bassin versant. La préservation des espaces de mobilité contribue à limiter l'énergie des crues et à régénérer les milieux naturels dépendants de son fonctionnement (ex : zones humides). Elle implique l'absence de constructions lourdes pouvant contribuer à l'érosion des berges et le déplacement éventuel des constructions existantes en vue de maintenir ou de restaurer des espaces tampons.

À ce titre, l'organisme assure la gestion des quatre *items* de l'article L. 211-7 du code de l'environnement²⁶ ainsi que la gestion des dispositifs de surveillance. Ce travail est parfois ralenti en raison d'un périmètre d'activité rendu incertain par une définition encore floue de la compétence Gemapi. Cela est notamment le cas lorsque les interventions concernent différentes entités (ex : PETR PLVG, propriétaires, gestionnaires) ou des domaines de compétence proches (Gemapi, glissements de terrain, gestion des eaux de ruissellement, gestion des déchets présents dans les cours d'eau). Au cours des premières années d'activité, le pôle a ainsi pu exercer des missions ne relevant pas du périmètre Gemapi défini par la loi. L'enlèvement des déchets de berges ou la réalisation d'études relatives à la réduction de la vulnérabilité de bâtiments (concernant l'étanchéité et la réduction des dégâts dus à l'eau) sont des exemples du contour encore incertain de la compétence y compris pour les services gestionnaires.

Au cours de la période, le pôle a entamé un travail de pédagogie à destination des élus et de la population afin d'identifier le service sur le territoire et de préciser ses modalités d'intervention. Un protocole a notamment été mis en place pour l'exécution des travaux urgents pour la protection contre les inondations ou pour la gestion des milieux aquatiques. Le PETR précise, en réponse à la chambre, qu'« une délibération du conseil syndical adoptée le 12 décembre 2019 définit le cadre de mise en œuvre opérationnelle de la compétence. Diffusé à l'ensemble des maires du territoire, ce premier cadre d'intervention a vocation à évoluer et à être enrichi ».

²⁶ Les *items* de la compétence Gemapi au sens de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :

- 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- 5° La défense contre les inondations et contre la mer ;
- 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les EPCI du territoire ont transféré précocement la compétence Gemapi au PETR qui disposait d'une expertise reconnue en la matière et déployait son ingénierie sur un périmètre pertinent. Cette démarche volontariste en faveur d'une gouvernance unique à l'échelle du bassin versant est le fruit des crues historiques subies par le territoire en 2012 et 2013 qui ont souligné l'importance d'une gestion intégrée et solidaire. Il en est résulté un pacte financier organisant une solidarité de l'aval vers l'amont.

Le périmètre de la compétence transférée et ses modalités de gestion doivent désormais être consolidés afin de donner au PETR PLVG les moyens nécessaires à la bonne gestion de cette compétence.

2.2.3. Le financement de la Gemapi

2.2.3.1. La mise en place d'une taxe spécifique

En 2017, le regroupement des activités liées à l'exercice de la compétence Gemapi s'est accompagné de la possibilité d'instituer une taxe spécifique destinée à en garantir le financement.

La loi a ainsi créé une taxe²⁷ facultative et strictement affectée aux actions relevant de la Gemapi, plafonnée à 40 € par habitant et par an. Elle est répartie entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises. Elle peut être levée par les EPCI, lesquels ont la faculté de l'utiliser pour abonder, le cas échéant, leur contribution au syndicat mixte.

2.2.3.2. La mise en place de la taxe, le reversement au PETR et l'articulation avec les autres contributions

En pratique, les deux EPCI membres du PETR ont instauré cette taxe avec un niveau de contribution très différent puisque qu'elle s'élève à ce jour à 15 € par habitant en moyenne pour la CC Pyrénées Vallées des Gaves (CC PVG)²⁸ alors qu'elle n'est que de 6,5 € par habitant sur le territoire de la CA TLP pris dans sa globalité.

Toutefois, la part reversée au PETR par la CA TLP au titre de la compétence Gemapi équivaut à un montant de 15 € par habitant (pour la partie du territoire de la communauté d'agglomération se situant dans le ressort géographique du PETR). Le différentiel entre les 840 000 € de la taxe Gemapi perçue sur le territoire de la CA TLP et les 426 000 € reversés au PETR sert à financer trois autres syndicats intervenant en matière de Gemapi sur la partie restante du territoire de la CA TLP²⁹.

Au total, la taxe Gemapi prélevée est aujourd'hui très en-deçà du plafond réglementaire de 40 € par habitant. Elle est complétée par un abondement complémentaire des deux EPCI de sorte que les contributions soient strictement identiques.

²⁷ Article 1530 *bis* du code général des impôts.

²⁸ CC PVG et CA TLP.

²⁹ Les syndicats des sous-bassins versants au nombre de quatre depuis le 1^{er} janvier 2020 : PETR PLVG pour le bassin versant du Gave de Pau amont, syndicat mixte du bassin du Gave de Pau (SMBGP) pour le bassin versant du Gave de Pau aval, syndicat des bassins du Gabas, Louts et Bahus (SGLB) pour le bassin versant du Gabas, et syndicat mixte de l'Adour amont (SMAA) pour le bassin versant de l'Adour (dont l'Echez, la Gespe, le Souy et le Mardaing, l'Alaric et l'Arros).

tableau 3 : modalités de financement de la compétence Gemapi

En €	Montant taxe Gemapi prélevée sur le territoire	Montant reversé au PETR au titre de la Gemapi	Nombre d'habitants	Montant en € par habitant	Complément pris sur le budget principal de l'EPCI pour financer la Gemapi	Total contribution au PETR en 2019 au titre de la compétence Gemapi
CA TLP	840 000		130 000	6,5		
dont part de la CA TLP relevant du PETR PLVG		426 000	28 000	15	124 000	550 000
CC PVG	372 000	372 000	25 000	15	178 000	550 000

Source : PETR PLVG

En effet, par référence à l'article 11 des statuts du PETR, « le calcul de la contribution financière des membres aux dépenses liées à la compétence Gemapi est effectué selon la répartition suivante :

- 50 % pour la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées ;
- 50 % pour la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves ».

Cette contribution s'élevait à 550 000 € par EPCI en 2019 (soit 1,1 M€ au total).

L'apport des EPCI a été affecté pour 825 000 € en section de fonctionnement et pour 275 000 € en section d'investissement (en pratique, la contribution de la CC PVG est appelée en totalité en fonctionnement alors que la contribution de la CA TLP est répartie pour moitié entre investissement et fonctionnement).

Cette disposition, assimilable dans les faits à un fonds de concours, appelle une observation de la chambre. En effet, le versement de fonds de concours n'est autorisé qu'entre EPCI et communes membres. Il est proscrit par le CGCT entre EPCI et syndicat mixte. De surcroît, imputer une contribution à la section d'investissement du pôle, ouvre la possibilité de couvrir la dépense d'investissement par de l'emprunt. Le PETR financerait ainsi un équipement n'ayant pas vocation à intégrer son patrimoine.

Cette pratique contrevient enfin au principe de sincérité en faisant supporter la charge de la dette à un tiers.

2.2.3.3. La mise en place précoce d'un plan pluriannuel d'investissement

Un programme pluriannuel d'investissement (PPI) de 23,5 M€ a été établi pour la période 2016 à 2020. Il contribue à faire accepter les programmes de travaux par les membres du PETR en leur permettant d'anticiper le montant des contributions.

En 2020, ce PPI regroupe 38 opérations pour un montant de 25 M€. Il est réalisé à hauteur de 55 %.

En 2022, un recensement exhaustif des biens liés à la compétence Gemapi devra accompagner le lancement du PAPI 2.

2.3. Le service public d'assainissement non collectif

Depuis 2003, le syndicat mixte pour le développement rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost, qui a été fusionné lors de la création du Pays en 2014, assure l'exploitation du service d'assainissement non collectif (SPANC) pour les 89 communes de l'arrondissement. Depuis 2011, il constitue une régie dotée de la seule autonomie financière dans le cadre d'un budget annexe du PETR.

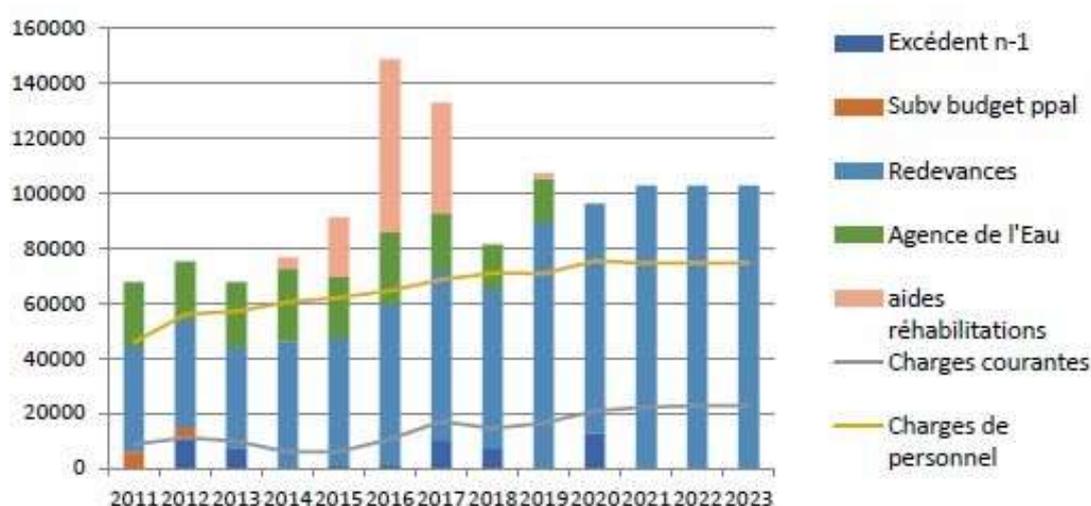
Le SPANC est essentiellement un budget de fonctionnement (tâches de contrôle et d'entretien d'installations). Compte tenu de la diminution des aides de l'agence de l'eau³⁰, le PETR PLVG a fait le choix d'augmenter progressivement les redevances demandées aux usagers, notamment sur l'exercice 2019. Cette évolution, corrélée à une hypothèse d'augmentation d'activité raisonnable³¹, a pour objectif un équilibre budgétaire à court terme et à moyen terme.

tableau 4 : évolution des redevances liées au SPANC entre 2018 et 2019

Redevance	2018	2019
Contrôle sur l'existant	100	130
Contrôle sur le neuf	150	200
Certificats d'urbanisme	25	30
Autres (ANC sup 20 EH ³² , CV non conforme)	180	250
Entretien (frais de gestion)	10	10
Frais en cas de refus (inf 20 EH)	200	260
Frais en cas de refus (sup 20 EH, CV ³³)	360	500
Pénalités (absence)	0	30
Résultat	- 6 000 €	3 000 €

Source : PETR PLVG

graphique 1 : prospective financière du budget SPANC



Source : PETR PLVG

³⁰ Elles représentaient 16 % des recettes d'exploitation en 2017 contre 9 % en 2018.

³¹ Augmentation du nombre annuel de contrôles de 400 à 500.

³² Équivalent habitant.

³³ Contre-visite.

Le service du SPANC est confronté, aujourd’hui, à deux situations distinctes :

- s’agissant de la CC PVG, les élus ont délibéré pour bénéficier du report du transfert de compétence à 2026 ;
- la CA TLP dispose de la compétence depuis le 1^{er} janvier 2020.

Le SPANC a la possibilité de rester en l’état sur son périmètre actuel, la compétence étant sécable entre les différentes missions³⁴ et au niveau territorial. La pérennité et la configuration du service SPANC du PLVG dépendra donc de la décision de la CA TLP quant au mode de gestion retenu (reprise d’un service à l’échelle de l’agglomération ou maintien des différents services existants et, par conséquent, du SPANC du PLVG).

2.4. L’aménagement du territoire et l’urbanisation : l’outil schéma de cohérence territoriale

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont la concrétisation urbanistique du projet de territoire. Ils doivent concilier de manière cohérente les besoins de protection des espaces naturels et agricoles et les besoins et usages des habitants en matière d’équipements, de logements, d’espaces verts, de services et d’emplois.

encadré 3 : les schémas de cohérence territoriale

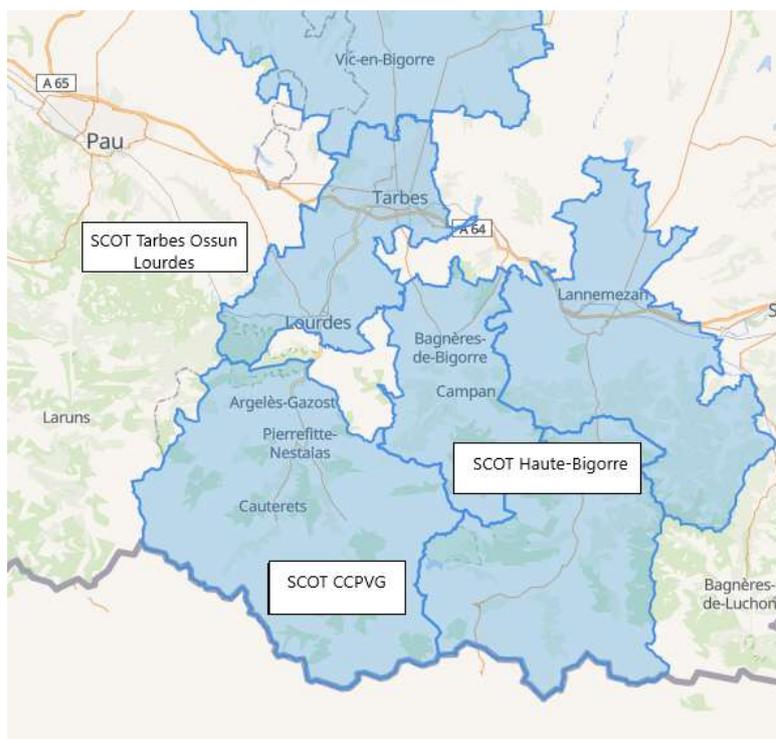
Les SCoT ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le SCoT est l’outil de conception et de mise en œuvre d’une planification stratégique intercommunale, à l’échelle d’un large bassin de vie ou d’une aire urbaine, dans le cadre d’un projet d’aménagement et de développement durables.

Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d’organisation de l’espace et d’urbanisme, d’habitat, de mobilité, d’aménagement commercial, d’environnement etc. Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d’urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l’habitat, plans de déplacements urbains, et des plans locaux d’urbanisme ou des cartes communales établis au niveau communal³⁵.

³⁴ Eau potable, assainissement collectif, assainissement non collectif.

³⁵ Source : ministère en charge de l’aménagement du territoire.

carte 5 : la carte des SCoT ayant une influence sur le territoire du PETR PLVG³⁶



Source : CRC Occitanie

Suite à la dernière réforme de la carte intercommunale, deux SCoT ont vocation à couvrir le territoire du PETR. Un premier schéma devait couvrir le territoire de l'agglomération de Tarbes-Lourdes-Ossun³⁷, un deuxième, le périmètre de la CC de la Haute-Bigorre. Enfin, le 26 juin 2017, les élus de la CC PVG ont défini le territoire de la CC comme étant le périmètre pertinent pour l'élaboration d'un SCoT.

Dès lors, le PETR n'assume pas les missions relatives à l'élaboration, à la révision et à la modification des SCoT. Il n'assume pas non plus la coordination entre les différents schémas présents sur son territoire alors que la possibilité est ouverte par l'article L. 5741-3 I du CGCT.

L'ordonnateur le confirme dans sa réponse « si à un moment, l'État avait identifié le PLVG comme éventuellement porteur d'un SCoT rural, les EPCI membres du PLVG ont préféré rester sur des périmètres intercommunaux pour porter l'outil SCoT ou PLUi. ».

Le projet de territoire du PETR est de fait impacté par l'inadéquation entre son périmètre et celui des différents SCoT ainsi que par l'absence de volonté des EPCI, disposant maintenant d'une taille critique, de retenir le PETR comme l'échelon pertinent de l'aménagement du territoire³⁸.

³⁶ La zone blanche recoupe l'ancienne CC du Montaigu et l'ancienne CC Batsurguère. Elles ont certes intégré l'agglomération en 2017 mais ne figurent pas encore dans le SCoT. Elles n'appartenaient à aucun SCoT au préalable.

³⁷ Le SCoT Tarbes-Lourdes-Ossun a été élaboré mais annulé concomitamment à l'élaboration du SDCI de 2017 ; un PLUi est en cours d'élaboration sur l'agglomération.

³⁸ Le PETR a malgré tout contribué à l'élaboration de divers schémas tels que le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, au schéma de développement social élaboré par le département, au schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation et le contrat de plan État-région.

2.5. Les autres actions menées par le pôle

2.5.1. L'action en faveur de la transition écologique

2.5.1.1. La protection du ciel étoilé

Dès 2009, le syndicat mixte du Pays des Vallées des Gaves est partenaire du projet de « Réserve internationale de ciel étoilé » (RICE) du Pic du Midi, qui affiche un objectif de développement durable par la lutte contre les phénomènes de pollution lumineuse.

Les projets initiés sur le territoire visent au développement d'un éclairage, notamment public, économe, durable et non polluant afin de préserver le rythme biologique de la faune et de la flore et de permettre l'émergence d'une nouvelle offre de tourisme scientifique et de nature.

De nombreuses actions de sensibilisation à destination des populations sont intervenues³⁹. Le PETR PLVG a ainsi conçu des itinéraires de promenade dédiés ainsi que des éléments d'information dans son application mobile « Patrimoine en balade ».

Depuis fin 2019, il a arrêté cette mission d'animation et a passé le relai de gouvernance à la RICE qui couvre un territoire plus large que celui du PETR.

2.5.1.2. Le diagnostic éclairage et pollution lumineuse

En complément, le PETR a porté un projet de diagnostic de l'éclairage public en lien avec les communes - financé notamment par une dotation spécifique de la région Midi-Pyrénées, du département des Hautes-Pyrénées et du syndicat départemental de l'énergie - et qui avait pour but de lutter contre le gaspillage énergétique et de contribuer à la réduction de la pollution lumineuse.

Chaque collectivité du territoire a vu son empreinte lumineuse évaluée et modélisée au moyen de cartes. Ce travail avait pour finalité de diminuer la consommation énergétique et l'impact de la lumière sur la faune, la flore et la santé des habitants.

Le programme retenait trois solutions principales : l'installation d'horloges astronomiques permettant de programmer l'allumage de l'éclairage public, le remplacement des lampadaires, dont la proportion de flux des lampes qui est émis au-dessus du plan horizontal⁴⁰ est trop importante, ainsi que le remplacement des sources lumineuses énergivores et bleues. Selon les scénarios de rénovation définis, les gains de consommation estimés seraient de 26 % à 69 % pour une économie annuelle moyenne d'environ 0,5 M€.

2.5.2. L'action en faveur de la rénovation énergétique

2.5.2.1. Le territoire à énergie positive pour la croissance verte

Un territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) désigne les territoires lauréats de l'appel à initiatives du même nom lancé par le ministère de l'environnement, de

³⁹ Ex : Ciné sous les étoiles, diverses expositions photos.

⁴⁰ Cela correspond à un flux lumineux indésirable qui n'éclaire pas le sol ou les bâtiments mais se perd dans le ciel.

l'énergie et de la mer le 4 septembre 2014. Ils illustrent concrètement les actions engagées par la France dans le cadre de l'accord de Paris sur le climat.

En 2016, le PETR PLVG a été labellisé TEPCV pour son projet « Alliance territoriale en Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves ». Le projet porté par le PLVG ne couvre toutefois pas la ville de Lourdes et les communes alentours qui disposent de leur propre projet porté par la communauté d'agglomération.

À l'origine, 500 000 € étaient prévus afin de financer à hauteur de 50 % divers projets. Plusieurs avenants ont permis au PETR d'obtenir des enveloppes supplémentaires de plus de 700 000 €. Ils ont augmenté le plafond maximal de dépenses subventionnables permettant, en définitive, l'obtention d'une enveloppe d'environ 2 M€⁴¹. Cette enveloppe a contribué à financer, pour partie, la rénovation du parc d'éclairage public par le syndicat départemental d'énergie dans le respect des orientations définies dans le cadre de la RICE.

Ce programme a permis à un grand nombre de communes du territoire de réaliser des travaux permettant un éclairage public plus économe⁴².

2.5.2.2. Les certificats d'économies d'énergie (CEE)

Grâce à la labellisation TEPCV, le PETR a bénéficié d'un financement spécifique pour les opérations d'économie d'énergie réalisées sur l'éclairage public ou les bâtiments publics. Le dispositif de valorisation de CEE représentait 975 000 €.

Le PETR a recensé les projets des collectivités pouvant bénéficier des CEE pour ensuite les transmettre au syndicat départemental d'énergie alors compétent.

2.5.2.3. Le plan climat-air-énergie territorial porté par les EPCI

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) est un projet territorial de développement durable. Rendu obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants existants au 1^{er} janvier 2017, il l'est donc pour la CA TLP et en revanche facultatif pour la CC PVG. Malgré le caractère optionnel, la CC PVG s'est engagée dans la réalisation d'un PCAET en 2017.

La loi confie la coordination de la transition énergétique aux EPCI dès lors qu'ils ont élaboré leur premier PCAET⁴³.

Trois entités disposent ainsi d'un PCAET sur le territoire du PETR : la CA TLP, la CC PVG ainsi que le parc naturel régional des Pyrénées.

⁴¹ Prise en compte de l'enveloppe relative aux CEE développés au point suivant.

⁴² L'objectif de 50 % de gains de consommation énergétiques est envisagé par :

- l'installation de lampes pour lesquelles le flux lumineux sera dirigé à 99 % vers le sol ;
- l'équipement de déflecteurs adaptés sur les lanternes permettant de n'éclairer que les surfaces utiles ;
- le choix de lampes disposant d'un spectre lumineux avec une faible proportion de bleu afin de diminuer l'impact sur le ciel et le système endocrinien.

En complément, l'utilisation plus systématique de LED ainsi que la réduction de puissance de 30 % sur une plage horaire de minuit à six heures doit contribuer à réaliser un gain énergétique de plus de 50 %. Le diagnostic n'a pas été réalisé à ce jour.

⁴³ La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que les EPCI à fiscalité propre et regroupant plus de 50 000 habitants adoptent un PCAET, au plus tard le 31 décembre 2016. Elle impose également aux EPCI à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017, et regroupant plus de 20 000 habitants, d'adopter ce plan climat au plus tard le 31 décembre 2018. Le PCAET est ensuite révisé tous les six ans.

Même si le PETR exerçait des actions dans ce domaine (le diagnostic « éclairage public », les animations sur la politique lumineuse et l'animation d'une filière forêt-bois), la mission d'élaboration de ce plan, selon l'article L. 229-26 du code de l'environnement, ne lui a pas été déléguée.

L'ordonnateur répond qu'il « n'a jamais souhaité se positionner sur ce type de démarche, d'autant qu'il était déjà couvert en partie par celui du parc national des Pyrénées. Tout comme les outils de planification, les EPCI nouvellement créées en 2017 se sont appropriés cette démarche comme un volet de leur projet de territoire. »

2.5.2.4. L'opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah)

Le PETR PLVG s'est investi de longue date dans la rénovation énergétique du bâti, avec, dès 2008, des programmes d'intérêt général⁴⁴. Par la suite, il a conventionné, en 2013, avec l'État et l'agence nationale dans le cadre d'une Opah afin d'inciter les propriétaires à investir dans la rénovation ou la réfection de logements. La convention, signée le 4 octobre 2013, a été prorogée par avenant⁴⁵, jusqu'en 2019.

La convention prévoyait différentes orientations : la performance énergétique des logements, l'adaptation des logements au vieillissement et au handicap et la lutte contre l'insalubrité.

Le bilan de l'opération est positif, notamment sur la période 2016-2019. 98 % des logements ayant fait l'objet de rénovation présentaient une étiquette énergétique de D à G et plus de la moitié des logements avaient une étiquette énergétique de G et F (ces classes énergétiques correspondent à des logements économes). Le gain énergétique moyen est de 44 %. Plus de 70 % des ménages, ayant eu recours au dispositif, disposaient de ressources modestes et un demandeur sur deux avait plus de 70 ans. Le dispositif a donc permis de cibler des publics sensibles aux revenus modestes pour lesquels le dispositif mis en place a été déterminant dans l'acte de rénovation.

graphique 2 : évolution des étiquettes énergétiques avant et après travaux



Source : PETR PLVG, bilan Opah PLVG 2016-2019

⁴⁴ Le programme d'intérêt général (PIG - R. 327-1 du code de la construction et de l'habitation) est un programme d'actions visant à améliorer des ensembles d'immeubles ou de logements.

⁴⁵ Le 6 décembre 2018.

En termes d'impact économique, sur la période 2016 à 2019, 3 449 000 € de travaux ont été générés pour 234 logements de propriétaires occupants. En complément, 2 opérations de réhabilitation d'immeuble et 11 logements, appartenant à des propriétaires bailleurs, ont fait l'objet de travaux pour un montant de 881 000 €.

Le montant total de travaux financés grâce au dispositif est estimé à 4,33 M€, pour 62 emplois pérennisés sur la période.

Cependant, à partir de 2020, malgré l'action reconnue du PETR, le dispositif a été repris par les collectivités membres. En dépit de son efficacité de gestion, le PETR n'est plus perçu comme un organisme efficient dans ce domaine par les collectivités⁴⁶.

2.5.3. L'action en faveur de la culture

Les thématiques culturelles initiées par le PETR ont été développées dans un projet culturel de territoire signé avec la région Midi-Pyrénées. Ce contrat a été porté jusqu'en 2015. Puis, faisant le constat du retrait de la région, le PETR a choisi de modifier ses modalités de gestion de la politique culturelle afin d'en optimiser les financements, notamment par la recherche de fonds Leader.

C'est ainsi que, depuis 2015, les PETR du PLVG et Cœur de Bigorre, membres du groupe d'action locale « Plaines et Vallées de Bigorre », ont fait le choix de porter une démarche culturelle commune. Cette action a pour but de recenser et de structurer l'offre du territoire pour faire vivre un réseau d'acteurs culturels. C'est ainsi qu'en 2016 et en 2017, une chargée de mission a contribué à la mise en relation des acteurs ainsi qu'à leur structuration et à la mise en place d'outils de mutualisation et de coordination, comme un agenda culturel partagé, un annuaire des acteurs culturels, une *newsletter* mensuelle ainsi qu'une diffusion commune d'information aux acteurs de la culture.

Les EPCI ont repris ces orientations dans leur projet de territoire⁴⁷, mais sans se positionner clairement sur l'exercice de cette compétence – non obligatoire et partagée – sur laquelle certaines communes sont par ailleurs très engagées⁴⁸.

Bien que les deux EPCI membres n'aient pas formellement intégré la compétence culturelle dans leurs statuts, l'opportunité de l'intervention du PETR en matière culturelle semble remise en cause par les intercommunalités, ne serait-ce que dans leur volonté de contribution financière.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur souligne que « le fait que les PETR n'aient pas poursuivi la mission, avec l'accord des EPCI membres, est lié également au périmètre d'intervention qui n'était pas pertinent, ne couvrant pas l'ensemble de l'agglomération notamment ». Il précise que « même si l'appropriation des collectivités de cette thématique ne s'est pas concrétisée, le réseau des acteurs culturels se poursuit et des initiatives public-privé sont nées de la démarche des PETR⁴⁹ ».

⁴⁶ Pour deux raisons : le souhait des EPCI de renforcer leur compétence « habitat » corrélé à leur expérience croissante en ce domaine et le périmètre de l'agglomération qui dépasse celui du PETR et souhaite avoir une gestion unifiée de cette compétence.

⁴⁷ Avec un diagnostic au niveau de la CC PVG et un pacte culturel de territoire en projet sur l'agglomération.

⁴⁸ Cauterets, Luz, Lourdes notamment.

⁴⁹ Notamment une programmation annuelle sur un large territoire en direction du jeune public.

2.5.4. L'action relative au développement économique

Le PETR n'intervenait que de manière marginale sur la thématique du développement économique : il cherchait à promouvoir les potentialités du territoire notamment à travers la réalisation d'un plan de mobilisation de la ressource forestière, la réponse à l'appel à projet *Dynamic Bois*, ou encore la structuration d'une filière touristique destinée à l'accueil d'un public cycliste (cf. § 2.5.5.2).

En 2017, les EPCI ont souhaité clarifier l'intervention du PETR sur le volet économique. L'action pour la filière bois s'est ainsi achevée en 2019 et l'action en matière de cyclisme a été rattachée à la compétence « promotion touristique » du PETR dans le cadre de la modification de ses statuts en 2019.

2.5.5. L'action plus spécifique relative au tourisme

2.5.5.1. Le développement d'une chaîne de télévision hôtelière

Le secteur touristique est le premier employeur du territoire. L'accessibilité facilitée du territoire (présence d'une 2x2 voies jusqu'à Lourdes et aéroport de Lourdes) est de nature à favoriser le remplissage des 67 700 lits marchands (soit 64 % de la capacité départementale).

Au-delà de la simple capacité hôtelière, le tourisme représente 30 % de l'activité économique du Pays et emploie 4 600 travailleurs saisonniers.

Depuis 2017, le PETR PLVG travaille à la création d'une télévision hôtelière, installée dans les sites et principaux hôtels, afin de valoriser la destination et d'informer le client sur les sites et animations accessibles. Ce système a été progressivement déployé à compter de 2019.

2.5.5.2. Le développement d'actions liées à la filière cyclo et cyclotourisme

Le PETR a développé, de manière affirmée, une politique de promotion d'une destination vélo, autour de :

- l'accompagnement des acteurs touristiques ;
- la promotion de son territoire par la valorisation de son potentiel d'aménités ;
- la promotion et la valorisation des espaces, sites et itinéraires naturels.

Il s'agit d'attirer une clientèle de niche autour de la promotion des cols pyrénéens « de légende⁵⁰ » dans l'optique d'accroître le potentiel d'activité au-delà des mois d'hiver.

À cet effet, depuis 2013, une stratégie « vélo » axée sur le développement et la structuration d'une filière complète en amont (ex : développer la visibilité sur la destination *via* des actions de *marketing*) et durant le séjour (ex : partenariats avec des hôtels et des professionnels du vélo, création d'itinéraires) est déployée.

⁵⁰ Tourmalet, Hautacam, Soulor, Luz-Ardiden, Aubisque.

Le PETR est à l'origine de la création de la marque « Altamonta, les Pyrénées mythiques à vélo ». Il a, enfin, développé un site internet⁵¹, afin de donner une visibilité européenne à l'offre de tourisme du territoire. Le site recense l'intégralité des déclinaisons de sa stratégie vélo : le référencement des itinéraires, les services proposés, l'offre hôtelière ainsi que toutes informations pratiques utiles à la pratique du cyclotourisme.

Des équipements sont venus compléter les services proposés à la clientèle cible, tels que le jalonnement kilométrique des cols (réalisé par le conseil départemental et l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement), des routes dédiées aux cyclistes⁵² ainsi que des bornes photo pour grimpeurs.

Depuis 2016, cinq « accueils presse » à destination de la presse spécialisée⁵³ ont été organisés afin d'identifier la destination comme une référence de la pratique, à côté d'autres destinations majeures comme les Dolomites ou Majorque.

Le PETR propose un label de qualité « Altamonta accueil cyclo » permettant de garantir la qualité des services proposés. Ce label regroupe plus d'une centaine d'acteurs socio-professionnels et les critères retenus sont adaptés aux exigences du public ciblé.

Le développement d'équipements de services⁵⁴, la transformation d'itinéraires existants⁵⁵, le développement de l'itinérance⁵⁶, la multiplication de l'offre de circuits⁵⁷ ainsi que la mise à disposition d'outils à destination des professionnels⁵⁸ ont permis la structuration d'une filière de qualité à un niveau supra communautaire.

⁵¹ www.pyrenees-cyclo.com.

⁵² Telles que la voie Laurent Fignon mise en œuvre par le conseil départemental (dans la montée du Tourmalet versant Barèges) et la voie verte des Gaves gérée par le PETR PLVG (de Lourdes à Pierrefitte-Nestalas, base de l'ascension des plus grands cols pyrénéens).

⁵³ Pays-Bas, Belgique, Japon, Grande-Bretagne et France.

⁵⁴ Stations de réparation, barres de selles, poubelles spéciales.

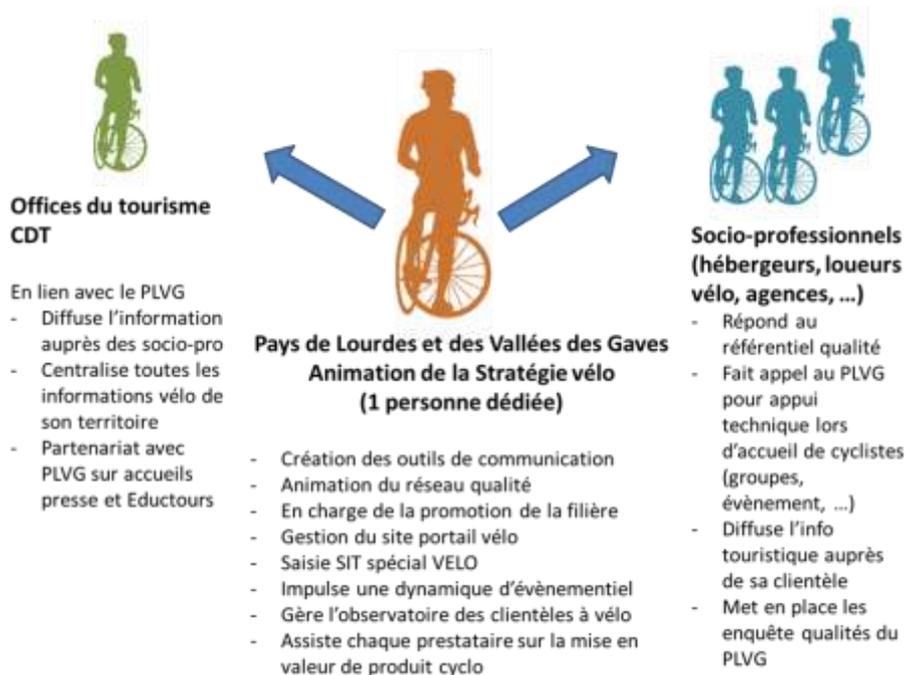
⁵⁵ Par la création de pauses ludiques et d'expositions.

⁵⁶ Avec la volonté de ne pas exclure les cyclistes amateurs avec la création de parcours « Vélo et fromages » ou « *Bike and Wine* ».

⁵⁷ Vélo, vélo tout terrain (VTT), Gravel, *e-bike*.

⁵⁸ Création du label Altamonta.

figure 1 : la répartition des rôles des acteurs de la filière



Source : PETR PLVG

L'action volontariste du PETR a ainsi permis de développer une filière de qualité associant acteurs publics et acteurs socio-professionnels et lui confère un rôle d'animateur et de régulateur de réseau.

2.5.5.3. Patrimoine en balade

Le PETR a développé une application mobile « Patrimoine en balade » dans le but de promouvoir un tourisme durable. Cette application permet de découvrir le patrimoine du territoire grâce notamment à des enregistrements audio d'habitants.

En conclusion, en matière de tourisme, la structuration d'EPCI importants sur le territoire ainsi que l'action de l'association « Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement » réduisent progressivement le champ d'intervention du PETR, qui privilégie un principe de subsidiarité en menant des actions dans les secteurs où les EPCI et le département n'interviennent pas.

L'ordonnateur répond que l'intervention du PETR n'est pas réduite, grâce au développement de nouveaux outils. La chambre relève que ces outils (chaîne TV et projets cyclisme) sont circonscrits, essentiellement concentrés sur la stratégie vélo et insuffisamment articulés avec les autres acteurs du territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Loin de sa vocation première de territoire de projet, le PETR exerce de multiples actions dans des domaines aussi divers que l'écologie, la culture, le développement économique, le tourisme ou encore la Gemapi, ce qui le positionne comme un véritable syndicat mixte de gestion. Cette configuration avait une pertinence dans un contexte *ante* 2017, dans lequel de multiples

EPCI ne présentaient pas une taille suffisante pour en assurer une gestion efficace, *a fortiori* dans un territoire de montagne.

Cependant, depuis 2017, les EPCI membres reprennent progressivement les compétences et missions précédemment déléguées dans un contexte de création d'une identité de territoire. Dans ce cadre, les actions que le PETR mène en matière de développement économique, de transition écologique, de tourisme, de culture ou sur la filière cyclo pourraient être reprises par les acteurs aujourd'hui positionnés dans ces domaines à savoir les EPCI ou l'association Hautes-Pyrénées Tourisme Environnement.

Enfin, l'expertise que le PETR PLVG déploie dans le domaine de la Gemapi doit être préservée et pourrait être gérée par les équipes actuelles au sein d'une organisation dotée d'une structure juridique idoine de type EPAGE⁵⁹.

Recommandations

1. Mener une réflexion sur le transfert des missions de gestion actuellement assurées par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves (notamment en matière de développement territorial) aux acteurs positionnés pour ce faire (établissement public de coopération intercommunale, département, etc.). *Non mise en œuvre.*

2. Envisager la transformation de la structure actuelle du PETR du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves en structure de type « établissement public d'aménagement et de gestion des eaux » permettant une gestion idoine de la compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ». *Non mise en œuvre.*

2.6. La contractualisation au titre des politiques publiques

La faculté du PETR à mettre en œuvre efficacement les actions découlant de ses missions et à faire vivre concrètement son projet de territoire dépend de sa capacité à s'intégrer dans le maillage territorial existant, notamment en contractualisant avec les différents partenaires et financeurs.

2.6.1. Le contrat Leader

Le programme européen Leader (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) sert à promouvoir des actions pour le développement rural. Il est la déclinaison opérationnelle du Feader (Fonds européen agricole pour le développement rural) qui constitue un des instruments de financement de la politique agricole commune.

De manière opérationnelle, les régions (en tant qu'autorité de gestion des fonds européens) sélectionnent des territoires à l'issue d'une consultation par appel à projets. Pour être éligibles au programme et ainsi se voir allouer des fonds destinés à soutenir des projets innovants portés par des acteurs publics ou privés, les territoires doivent se constituer en un groupe d'action locale

⁵⁹ La loi Maptam a créé les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux, dits EPAGE. Le code de l'environnement indique qu'un EPAGE est un groupement de collectivités territoriales constitué en syndicat mixte à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous bassin hydrographique d'un grand fleuve en vue d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions marines ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.

(GAL)⁶⁰ qui assure l'accompagnement et le suivi des porteurs de projet puis participe à l'évaluation de la réalisation du programme.

2.6.1.1. Le cadre : un GAL au périmètre inadapté

La région Midi-Pyrénées a fixé un seuil minimum de population de 45 000 habitants pour constituer un GAL et ainsi pouvoir candidater au programme Leader. Elle justifiait ce seuil par deux arguments principaux : un fort émiettement de l'action publique⁶¹ et le décalage croissant entre territoires vécus et territoires institutionnels⁶². Ce seuil a pour objectif de retenir des territoires organisés « qui représentent une masse critique en termes de ressources humaines, financières et économiques pour soutenir une stratégie de développement viable »⁶³.

Le périmètre du GAL « Plaines et Vallées de Bigorre », a été déterminé au moment de la candidature Leader pour la période 2014 à 2020⁶⁴. Il regroupe deux PETR (PLVG et Cœur de Bigorre), 135 communes et 73 000 habitants. Le PETR PLVG est porteur du GAL « Plaines et Vallées de Bigorre ». Il en assure le secrétariat et l'ingénierie.

carte 6 : périmètre de contractualisation du contrat Leader



Source : PETR PLVG

⁶⁰ Un groupe d'action locale ou GAL est un ensemble de partenaires socio-économiques privés et publics installés dans des territoires ruraux et chargés de la mise en place d'une stratégie de développement organisée en accord avec le programme européen Leader. Les fonds Leader sont distribués au niveau du GAL. Le GAL regroupe des élus locaux et des représentants d'établissements publics comme des entreprises, des chambres consulaires ou des associations.

⁶¹ La région Midi-Pyrénées se caractérisait par un grand nombre de communes de petite taille (71,36 % des 3 020 communes ont moins de 500 habitants contre 55,17 % au niveau national. De plus, au 1^{er} janvier 2014, la région comptait 179 CC pour 106 bassins de vie ruraux. Sur ces CC, 26 ont une population inférieure à 2 000 habitants et 140 une population inférieure à 10 000 habitants.

⁶² La base de l'argument est principalement les flux domicile-travail.

⁶³ Chapitre 4.4 des lignes directrices européennes DLAL du 29 avril 2013.

⁶⁴ Sa reconnaissance par le conseil régional Midi-Pyrénées a eu lieu le 21 juillet 2015.

Le périmètre du GAL n'est pas satisfaisant car s'il constitue une masse critique au sens où l'entend la région, il souffre néanmoins de faiblesses structurelles :

- le GAL est à cheval sur l'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées⁶⁵ et présente une discontinuité territoriale alors qu'il devrait réglementairement être composé de CC entières et contigües ;
- il est composé d'EPCI forts se dotant progressivement de territoires de projet ;
- il regroupe des territoires confrontés à des enjeux différents ;
- il n'a pas permis l'émergence de politiques publiques transversales à l'échelle de ce territoire.

Le maintien du GAL sur ce périmètre a été une réponse pragmatique pour éviter toute rupture dans les politiques contractuelles mises en place sur la période 2015-2017. Il ne se justifie plus actuellement. Le périmètre du GAL doit être revu afin d'assurer un traitement approprié de l'agglomération et permettre l'émergence d'un territoire de projet cohérent. L'ordonnateur du PETR PLVG convient de l'inadéquation du périmètre actuel mais insiste sur la nécessité de maintenir l'ingénierie interne dédiée au programme Leader quelle que soit la structure porteuse.

2.6.1.2. La mise en œuvre du programme Leader

Le GAL assure la gestion⁶⁶ d'une enveloppe d'un montant initial de 2,38 M€ dans le cadre du programme Leader 2014-2020⁶⁷, soit environ 3 % de l'enveloppe régionale, ce qui est cohérent avec le poids démographique du territoire du GAL, qui représente 4 % de la population de l'ex région Midi-Pyrénées.

La mise en œuvre du dispositif a été évaluée en 2019, à mi-parcours :

S'agissant de l'animation

Alors que moins de la moitié des premiers contacts aboutissent au dépôt d'un dossier, plus de 45 % des projets réceptionnés ont été programmés.

Si le PETR reconnaît l'accompagnement du service instructeur comme un élément essentiel à la bonne conduite du projet, il constate également que le coût d'animation et d'ingénierie de projet, rapporté aux montants Feader effectivement payés, est disproportionné. À mi-parcours, le coût de l'animation représente environ 220 % du montant Feader payé (contre un taux cible de 10 %). Ce taux met en exergue l'importance des délais de traitement des demandes de paiement Feader.

L'ordonnateur répond à la chambre « qu'il est tout à fait probable que les 10 % soient finalement atteints une fois l'ensemble de l'enveloppe versée ». Cependant, aucun élément ne permet à ce jour d'en avoir la certitude.

⁶⁵ L'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (TLP) adhère à deux PETR pour une partie de son territoire alors que l'intégralité de celui-ci n'est pas couverte par un PETR. Une partie des communes de l'agglomération TLP fait partie du périmètre du GAL à titre dérogatoire puisque les communes membres de communauté d'agglomération sont, par principe, exclues des territoires pouvant candidater à la démarche Leader.

⁶⁶ Le GAL met en œuvre le programme Leader 2014-2020 après avoir signé la convention de mise en œuvre du programme avec le conseil régional et l'agence de service et de paiement le 7 octobre 2016.

⁶⁷ Plus 900 000 € de dotations complémentaires.

S'agissant de la plus-value apportée

Si l'on relève dans l'évaluation une très faible mobilisation des crédits Leader sur les projets privés, la répartition géographique des projets apparaît en revanche équilibrée.

La complexité des dossiers demandés, le contrôle strict notamment des marchés publics ainsi que le déblocage extrêmement tardif de la trésorerie sont de nature à réduire l'effet levier recherché et entravent l'émergence de projets privés sur le territoire.

La multiplicité des financeurs possibles conduit les acteurs à réduire la subvention Leader demandée, subvention pour laquelle les règles de formalisme sont particulièrement contraignantes.

Enfin, le PETR reconnaît que l'articulation du programme Leader avec les autres dispositifs contractuels est rendue difficile par la multiplicité des périmètres de territoire et par la diversité des critères édictés par chaque cofinanceur.

Malgré ces fortes contraintes, le niveau de consommation de crédits sur certains *items* s'avère satisfaisant. Ainsi, 70 % de l'enveloppe dédiée à la fiche action « services » a été programmée. De même, la consommation de crédits de la fiche « économie » atteint 57 % à mi-parcours.

Toutefois, les crédits relatifs aux « saisonniers » ne sont pas sollicités et seuls 22 % de l'enveloppe dédiée au tourisme ont été consommés, soit à peine 10 % du montant programmé à la date de l'étude.

Si l'économie et l'emploi saisonnier sont identifiés dans le projet de territoire comme étant des éléments nécessaires à l'attractivité du territoire, ils sont, en revanche, peu ou pas présents dans les demandes de crédits européens.

tableau 5 : la consommation des crédits Leader à mi-parcours

Fiche Action	Répartition initiale	Répartition de la programmation au 31/12/2018	Ratios de répartition des besoins exprimés pour la fin de programme	Proposition de la nouvelle maquette financière
FA 1 - Économie	17 % (410 000 €)	23,8 %	25,0 %	23,8 % (780 000 €)
FA 2 - Tourisme	18,5 % (440 000 €)	9,8 %	15,5 %	14,8 % (485 000 €)
FA 3 - Culture et patrimoine	13,5 % (315 000 €)	13,9 %	10,0 %	9,8 % (320 000 €)
FA 4 - Services	27,5 % (650 000 €)	45,9 %	41,0 %	42,7 % (1 400 000 €)
FA 5 - Coopération	4 % (100 000 €)	0,0 %	1,0 %	1,4 % (45 000 €)
FA 6 - Assistance technique	19,5 % (465 000 €)	6,5 %	7,5 %	7,6 % (250 000 €)
Total	2 380 000 €	996 923 €		3 280 000 €

Source : PETR PLVG, rapport d'évaluation Leader à mi-parcours - programme Leader 2014-2020

Les crédits Leader sollicités s'élèvent actuellement à 2 209 648 €. La programmation effective au 31 décembre 2019 sur l'ensemble du GAL est de 1 475 892,95 € dont 927 428,51 € concernant le PETR PLVG et les projets communs. Un fort décalage dans le temps est observé entre la sollicitations des crédits, leur programmation effective (après obtention de la totalité des cofinancements) et le paiement qui est réalisé avec une échéance moyenne moyenne supérieure à trois ans.

2.6.2. Le contrat régional unique et le contrat territorial Occitanie

2.6.2.1. Le cadre de la contractualisation régionale

La région Midi-Pyrénées avait fait des Pays puis des PETR un acteur essentiel dans le cadre de ses contractualisations. Cet acteur, situé à une échelle *supra* communautaire dans un paysage institutionnel particulièrement émiété, permettait de développer des politiques publiques à l'échelle de bassins de vie et de limiter le nombre d'interlocuteurs de la région.

La nouvelle région Occitanie reproduit le schéma initié par l'ex région Midi-Pyrénées en le confortant avec la création d'une assemblée des territoires. Cet organe consultatif est composé d'élus locaux représentant les territoires de projet.

2.6.2.2. Le contrat régional unique

Le contrat régional unique était le cadre contractuel liant les territoires de projet et la région au cours de la période 2015 à 2017.

Cette contractualisation s'articulait autour de trois axes (économie, tourisme, services) et visait la dynamisation de l'emploi et de la croissance économique en renforçant l'attractivité et le rayonnement du territoire.

Les financements obtenus ont principalement été orientés vers le maintien et la diversification de l'économie, le tourisme (notamment à travers l'accompagnement des Grands Sites) et la cohésion du territoire.

En trois ans, le PETR PLVG a accompagné plus de 100 projets représentant un montant de 47,3 M€ avec une aide régionale de 4 M€.

tableau 6 : bilan du contrat régional unique 2015-2017

Axe	Nombre de dossiers	Cout total (€)	Aide régionale (€)
Économie	12	8 254 667	1 510 969
Tourisme	22	15 224 405	1 032 848
Services	71	23 821 225	1 500 435
Total	105	47 300 297	4 044 252

Source : PETR PLVG

De manière plus spécifique, la région a apporté 2 M€ en soutien à la rénovation des quatre Grands Sites Occitanie présents sur le territoire (pour un montant de travaux de 16,5 M€). *In fine*, 61,75 M€ d'investissements ont été programmés. La région a contribué pour 19 % au financement tandis que la part de l'Europe s'est élevée à 25 %.

2.6.2.3. Le contrat territorial Occitanie

La région Occitanie a arrêté son projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires par une délibération en date du 19 décembre 2019.

Les objectifs retenus par le schéma régional directeur sont : l'attractivité, la coopération territoriale, le rayonnement régional ainsi que l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques.

Le contrat, signé avec la région et le département, a permis en 2019 d'obtenir des aides financières à hauteur de 12,6 M€, en soutien à un investissement total de 20,3 M€.

2.6.3. Le contrat de ruralité

Créé en 2016 suite au comité interministériel aux ruralités, le contrat de ruralité vise à coordonner les moyens techniques, humains et financiers afin d'accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire. Il ambitionne de « fédérer les partenaires institutionnels, économiques, associatifs dans les territoires ruraux et donner plus de force et de lisibilité aux politiques publiques pour en décupler les effets⁶⁸ ». Le périmètre des politiques publiques éligibles à ce type de contrat regroupe : l'accès aux services et aux soins, la revitalisation des centres-bourgs, l'attractivité des territoires, les mobilités, la transition écologique et la cohésion sociale.

Selon les dispositions de la circulaire du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 24 janvier 2017 relative au soutien à l'investissement public local, les projets soutenus devaient être en priorité portés par les PETR ainsi que par les EPCI lorsque ceux-ci présentaient une échelle suffisamment vaste pour décliner le plan d'actions autour d'opérations ciblées répondant aux enjeux du territoire considéré.

tableau 7 : les fonds mobilisables dans les contrats de ruralité

Fonds État	Financements collectivités supra-locales
DSIL (préfet région)	Région
DETR (préfet département)	Département
DGD (dotation générale de décentralisation)	
FNADT (fonds national d'aménagement et de développement du territoire)	
Ministère de la culture	
CNDS (centre national pour le développement du sport)	
Volet territorial CPER (contrat de plan État-région)	
ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)	
ANAH (agence nationale de l'habitat)	
Autres	

Source : commissariat général à l'égalité des territoires

La première génération de contrats porte sur une durée de quatre ans soit 2017-2020, passée à six ans pour la période suivante afin de s'adapter au calendrier électoral. Le premier contrat de ruralité a été signé par le PETR PLVG le 6 mars 2017 avec l'État, la région, le département ainsi qu'avec la Caisse des dépôts et consignations.

⁶⁸ Source : ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.

Il repose sur six axes : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs-centres, attractivité du territoire, transition écologique, mobilités, cohésion sociale, égalité hommes-femmes, réciprocité urbain-rural.

Le contrat de ruralité a permis de mobiliser 5 849 762 € d'aides publiques, dont 3,4 M€ en provenance de l'État⁶⁹.

La pérennité de ce type de contrat n'est plus assurée à compter de 2021. En effet, l'État ne prévoit pas d'engagement pluriannuel et le financement ne provient plus d'une enveloppe de crédits dédiés mais d'une enveloppe non contraignante comprise dans la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)⁷⁰.

Ce mode de financement non pérenne constitue, à terme, une fragilité pour le modèle de financement des projets du territoire.

2.6.4. L'articulation avec le parc national des Pyrénées

Le statut et le fonctionnement des parcs naturels sont régis par les articles L. 333-1 et suivants, et R. 333-1 et suivants du code de l'environnement, qui disposent qu'un parc a pour objet : « de protéger les paysages et le patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée ; de contribuer à l'aménagement du territoire, de contribuer au développement économique, social, culturel et à la qualité de vie ; de contribuer à assurer l'accueil, l'éducation et l'information du public ; de réaliser des actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus et de contribuer à des programmes de recherche ».

Créé en 1967, le parc national des Pyrénées s'étire sur 100 kilomètres, soit 128 400 hectares, et couvre deux départements : les Pyrénées-Atlantiques et les Hautes-Pyrénées. Le parc abrite le site « Pyrénées Mont Perdu, cirques et canyons », qui a été inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco en 1997 comme patrimoine naturel et culturel.

En 2016, le PETR et le parc national des Pyrénées ont conventionné pour définir les modalités d'application de la charte du parc national des Pyrénées sur le territoire du PETR. Celle-ci a été approuvée par le décret n° 2012-1542 du 28 décembre 2012.

Le périmètre de la convention regroupe différents domaines communs aux deux entités à savoir l'énergie et la mobilité. Les thèmes sélectionnés sont l'élaboration d'un diagnostic sur l'éclairage public et la pollution lumineuse, la sensibilisation aux enjeux de la préservation du ciel nocturne ; la collaboration autour d'un travail de diagnostic de performance énergétique des bâtiments communaux ainsi que la réalisation d'une étude sur la mobilité de la population.

En complément, des actions de communication et de sensibilisation des projets de valorisation touristique, notamment au travers de l'application « Patrimoine en balade », lient les deux entités.

⁶⁹ Dont 1,6 M€ de DSIL.

⁷⁰ Selon l'article 141 de la loi de finances pour 2017, la mobilisation de la DSIL en matière d'ingénierie est possible en fonctionnement pour des dépenses non récurrentes (à savoir la réalisation d'études ou de missions courtes) dans la limite de 15 % de la subvention octroyée en 2017. Le taux a été ramené à 10 % en 2018.

Ces diverses collaborations se matérialisent principalement par un accompagnement technique des services du parc quant à la mise en œuvre du plan de mobilisation des ressources forestières portées par le PETR PLVG, par la participation du parc au comité de programmation Leader du PETR, par la participation du PETR au comité de pilotage du plan de paysages Pyrénées-Mont Perdu porté par le parc ainsi que par la participation du parc au comité de gestion de la Gemapi du PETR.

Les actions menées font l'objet d'un suivi annuel au travers de la production d'un bilan prenant la forme d'un compte-rendu de réunion. Néanmoins, le périmètre de partenariats possibles se réduit avec le resserrement des missions du PETR PLVG.

2.7. Un catalyseur de financements pour le territoire ?

Au total, entre 2014 et 2019, le PETR PLVG a accompagné 178 projets sur son territoire pour un montant total de 63,75 M€. Dans ce cadre, 29,4 M€ d'aides publiques ont pu être obtenues dont un tiers de l'État, 30 % de la région, 16 % du département et 15 % de l'Europe.

tableau 8 : bilan des projets accompagnés par le PETR et les financements afférents

Contrat	Nb de projets réalisés	Montant total HT	Total des aides publiques		Europe	État	Région	Départ.*	Autres	Auto-financement
Convention territoriale (2014)	11	10 732 125	1 681 376	16 %	100 000	538 422	417 534	589 820	35 600	9 050 749
Contrat régional unique (2015-2017)	88	24 276 637	11 069 118	46 %	824 627	3 575 698	3 184 323	2 344 716	1 139 753	13 207 520
Contrat territorial Occitanie (2018-2021)	30	15 821 254	9 224 796	58 %	2 293 081	1 915 857	3 785 048	876 011	354 799	6 596 458
Contrat de ruralité	18	10 300 445	5 849 762	57 %	475 329	3 461 430	1 144 731	717 772	50 500	4 450 683
Leader	31	2 623 658	1 673 312	64 %	797 412	326 036	205 340	180 903	163 620	950 347
Total	178	63 754 119	29 498 363	46 %	4 490 450	9 172 348	8 736 977	4 709 222	1 659 272	34 255 756

* Département

Source : PETR PLVG

Le PETR a facilité l'émergence et le financement de ces projets en mettant à disposition des acteurs du territoire son ingénierie administrative et financière. Il déploie actuellement, 3,2 ETP⁷¹, essentiellement mobilisés sur la formalisation des maquettes « contrat territorial Occitanie » et Leader dans le cadre du GAL. Toutefois ce rôle d'accompagnement de projets tend à se restreindre et le PETR indique perdre sa plus-value dans ce domaine face à des acteurs (et notamment les EPCI) qui se dotent d'une ingénierie croissante. Le PETR se voit réduit à un rôle d'« exécutant » subissant les critères retenus par les différents financeurs, notamment par la région dans le cadre du contrat territorial Occitanie et par l'État dans celui du contrat de ruralité.

⁷¹ 2,6 ETP pour le contrat territorial et 0,6 pour le suivi Leader.

2.8. Un périmètre de contractualisation et de territoire de projet à revoir

Malgré les bouleversements engendrés par le SDCI de 2017, les politiques contractuelles ont perduré de manière transitoire. Ainsi, le contrat régional unique a subsisté sur le périmètre de l'ancienne agglomération du Grand Tarbes porté par la CA TLP. Il cohabitait alors avec un contrat régional unique sur le territoire « Plaines et Vallées de Bigorre », qui couvre des communes de l'agglomération.

Jusqu'en 2018, cette situation a permis de maintenir les dynamiques contractuelles mises en place dans un contexte où les intercommunalités naissantes n'avaient pas encore défini leurs compétences et leur projet de territoire.

Le renouvellement des contrats avec la signature des contrats territoriaux Occitanie a permis une clarification sans aller pour autant au bout de la démarche. Depuis 2018, deux contrats territoriaux Occitanie subsistent sur le territoire sans superposition. Un contrat entre la région et la communauté d'agglomération couvre à ce jour l'intégralité des communes de l'agglomération. Un contrat associant les deux PETR et la région couvre, quant à lui, le territoire hors agglomération du regroupement « Vallées de Bigorre⁷² ». Un axe stratégique commun fait office de lien pour traiter les enjeux de réciprocité urbain-rural.

Ce montage résulte d'une réforme territoriale inaboutie, qui n'a pas adapté la taille des intercommunalités de projet suite à l'évolution de la carte intercommunale.

La modification de la carte intercommunale intervenue au 1^{er} janvier 2017 est venue remettre en cause le périmètre du PETR PLVG en tant que territoire de projet. Afin de retrouver une plus-value à une échelle pertinente, le territoire de projet aujourd'hui constitué par le PETR doit englober un territoire plus vaste recouvrant *a minima* les deux CC de montagne (CC PVG et CC de Haute-Bigorre) et assurant un traitement cohérent de l'agglomération⁷³.

Recommandation

3. Mener une réflexion visant à la création d'un territoire de projet à une échelle élargie apportant une véritable plus-value par rapport aux établissements publics de coopération intercommunale membres et assurant un traitement cohérent de l'agglomération. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Répondant à une faiblesse originelle des EPCI, le PETR constituait une réponse à la problématique de l'émiettement intercommunal. La mise en œuvre du nouveau schéma de coopération intercommunale en 2017 semble avoir remis en cause la pertinence de cet échelon d'intervention face à des EPCI désormais dotés d'une taille critique.

Le périmètre actuel du PETR, dérogoire au droit commun, semble aujourd'hui moins pertinent pour l'exercice des missions qui lui sont normalement dévolues, à savoir constituer un territoire de projet et accompagner les initiatives du territoire en fournissant une aide à l'ingénierie.

⁷² Le PETR Cœur de Bigorre ne dispose pas de projet de territoire.

⁷³ Soit par une exclusion de cette dernière du PETR soit par une intégration totale de cette dernière au périmètre de ce PETR élargi.

Le PETR lui-même, présent sur le territoire de deux EPCI, se désengage progressivement des politiques contractuelles et ne se définit plus comme étant un territoire de projet.

La fin prochaine des contrats territoriaux en cours (le contrat avec la région Occitanie et le programme Leader s'achevant en 2022) devrait permettre d'entamer une réflexion à la fois sur la pertinence du PETR actuel (et notamment de son périmètre) dans l'accompagnement de projets des acteurs locaux et sur la forme juridique la plus appropriée à l'exercice des missions de territoires de projet.

En contrepoint, le PETR, suite à la prise de compétence Gemapi en 2017, s'oriente vers une activité d'aménagement et de gestion des eaux. Cette orientation semble pertinente, le territoire du pôle couvrant un bassin versant.

Afin de parachever le virage stratégique, le PETR pourrait, après avis du préfet coordonnateur de bassin, envisager de créer un syndicat mixte ayant pour échelle son territoire pour, *in fine*, demander la labellisation EPAGE. Cette évolution apparaîtrait cohérente : le pôle a gagné en maturité et dispose aujourd'hui de services administratifs et techniques compétents.

3. LES MOYENS ET LA GESTION DU PETR

3.1. La gouvernance

3.1.1. Les statuts

Les articles L. 5741-1 et suivants du CGCT définissent les règles de fonctionnement d'un PETR. Ces organismes sont soumis à des règles identiques à celles régissant le fonctionnement des syndicats mixtes. Quelques particularités existent néanmoins telles qu'une répartition des sièges privilégiant les équilibres entre les EPCI membres plutôt que leur représentation en fonction du poids démographique : c'est ainsi qu'aucun EPCI membre ne peut disposer de plus de 50 % des sièges au conseil syndical, ce qui a pour but de promouvoir la coopération et le consensus entre les établissements membres.

La présence d'une conférence des maires et d'un conseil de développement territorial comme organes consultatifs viennent compléter les spécificités régissant les règles applicables aux PETR.

L'arrêté préfectoral du 23 décembre 2014 portant transformation du syndicat mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves en PETR est complété par des statuts retenant les modalités pratiques de son fonctionnement.

Les statuts ont été amendés, par la suite, afin d'intégrer la réforme de la carte intercommunale et le transfert de la compétence Gemapi, puis de nouveau en avril 2019, pour tenir compte de l'évolution du périmètre d'exercice de cette compétence.

Les statuts ont été régulièrement mis à jour en fonction de l'évolution du syndicat et sont conformes à la réglementation applicable aux PETR.

3.1.2. Les instances de gouvernance

Les différents organes de direction du syndicat sont le conseil syndical, le bureau syndical et le conseil de développement territorial.

3.1.2.1. Le conseil syndical

Le conseil syndical administre le syndicat. Il délibère principalement sur les décisions statutaires, budgétaires et financières. Il se compose de 30 membres désignés pour 6 ans par les structures membres.

Selon les dispositions de l'article L. 5741-1 du CGCT, les modalités de répartition des sièges du conseil syndical entre les EPCI à fiscalité propre qui le composent tiennent compte du poids démographique de chacun des membres. Néanmoins, chaque établissement dispose au moins d'un siège et aucun d'entre eux ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

La répartition des sièges a eu lieu, dans le cas présent, comme suit :

tableau 9

EPCI membres	Nombre de sièges de titulaires	Population	Représentativité d'un siège
CC PVG	15	15 887	1 059
CA TLP ⁷⁴	15	22 078	1 472
Total	30	37 965	1 266

Source : CRC

Ainsi, la représentativité des EPCI apparaît conforme et répond aux exigences posées par l'article 79 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam).

3.1.2.2. Le bureau et les commissions thématiques

Selon les statuts, le bureau se compose du président, des vice-présidents et de tout membre du comité syndical désigné par ce dernier.

Réuni régulièrement en 2015 et en 2016, le bureau syndical ne s'est réuni, en revanche, qu'une seule fois par an à compter de l'exercice 2017.

À partir de cette date, la transformation progressive des missions du syndicat, l'assimilant désormais à un syndicat de gestion, a incité l'organisme à développer des commissions thématiques dans lesquelles une plus-value technique des élus était attendue. C'est ainsi qu'en décembre 2017, le PETR a mis en place deux commissions thématiques chargées d'étudier les questions soumises au conseil syndical ou au bureau syndical : une première relative à la compétence Gemapi, une seconde afférente au tourisme, au réseau Altamonta et à la stratégie de développement de la filière cyclo.

En dehors de ces commissions thématiques où les élus sont présents, l'implication des représentants des EPCI sur les projets transversaux est moindre, même si, selon l'ordonnateur,

⁷⁴ Cela comprend uniquement les 39 communes du périmètre de la communauté d'agglomération présentes dans le PETR.

« les délégués du PLVG participent toute l'année à de nombreuses réunions (comités techniques, de pilotage en lien avec les actions portées) ».

3.1.2.3. Un conseil de développement territorial absent

L'article L. 5741-1 du CGCT confère aux PETR les moyens de se doter d'une assise citoyenne en introduisant des dispositions favorisant la démocratie participative en associant des représentants de la société civile. Le CGCT prévoit ainsi que le conseil de développement donne son avis sur l'élaboration du projet de territoire et sur toute modification y afférent. Il doit établir un rapport d'activité annuel ensuite débattu par le comité syndical.

Les statuts du PETR indiquent que le conseil de développement territorial réunit « les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR » mais ne précisent pas le rôle de l'instance.

En pratique le conseil de développement, qui avait été mis en place pour le Pays, ne l'a pas été pour le PETR. L'ordonnateur explique que « cette absence de conseil de développement s'explique par la création d'un conseil de développement par la CA TLP. Ainsi, pour ne pas faire doublon et ne pas grever la participation citoyenne, il a été convenu d'un commun accord avec ses membres que le PLVG ne mettrait pas de conseil de développement en place ».

L'absence de conseil de développement territorial prive le PETR d'un avis citoyen sur son projet de territoire et sur les autres questions d'intérêt territorial, même si la participation citoyenne est effective dans le cadre du comité de programmation du GAL et du comité Gemapi.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le PETR dispose d'une gouvernance globalement conforme à celle réglementairement attendue de la part d'un syndicat mixte fermé. En revanche, en sa qualité de territoire de projet, il a échoué à susciter une participation citoyenne transversale et globale sur la conception et la mise en œuvre de son projet de territoire au sein d'un conseil de développement. Il organise en revanche l'implication de la société civile au sein de comités spécifiques par domaine d'intervention (comité de rivière, comité Gemapi). L'absence de volonté des élus des EPCI et des élus du PETR interroge sur la pertinence du portage de projets à cette échelle.

3.2. La situation financière

La fiabilité des comptes du PETR n'appelle pas d'observation particulière hormis sur la nécessaire mise à jour de l'inventaire, et sur l'imputation de la contribution de l'agglomération de Tarbes au titre de la Gemapi. L'ordonnateur répond que la démarche de recensement des ouvrages, relevant ou non de la Gemapi, est en cours et devrait aboutir en 2021.

Le PETR présente une situation financière atypique résultant de la gestion historique par les syndicats mixtes préexistants et par la prise de la compétence Gemapi au 1^{er} janvier 2017.

Il dispose d'un budget principal et de deux budgets annexes (SPANC et Gemapi). En 2019, le budget annexe retraçant la compétence Gemapi représente 69 % des recettes de fonctionnement du budget consolidé, soit 1,8 M€, alors que les missions traditionnelles du PETR (à savoir

l'élaboration et le suivi d'un projet de territoire, la gestion des différentes contractualisation) n'en représentaient que 27 %⁷⁵ (cf. annexe 4 pour l'organisation des moyens du PETR par budget).

tableau 10 : les recettes de fonctionnement du budget consolidé

Libellé du budget	Recettes de fonctionnement	
	2019 (en €)	En %
PETR PLVG	720 939	27
SPANC SYNDMC Pays Lourdes et Gaves	106 251	4
Gemapi PETR PLVG	1 836 470	69
Total	2 663 659	100

Source : Anafi

3.2.1. La situation du budget principal

3.2.1.1. La section de fonctionnement

Les charges de fonctionnement

tableau 11 : les charges courantes de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne (en %)	Var. 2014-2019 (en %)
Charges à caractère général	291 058	376 209	232 798	240 262	208 166	- 8,0	- 28,48 %
+ Charges de personnel	432 909	457 967	432 376	344 442	323 757	- 7,0	- 25,21 %
+ Subventions de fonctionnement	33 000	33 000	33 000	23 000	23 000	- 8,6	- 30,30 %
+ Autres charges de gestion	8 590	19 968	11 514	12 880	10 665	5,6	24,15 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	4 384	5 560	3 105	1 908	641	- 38,2	- 85,39 %
= Charges courantes	769 942	892 705	712 793	622 493	566 228	- 7,4	- 26,46 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>56,2 %</i>	<i>51,3 %</i>	<i>60,7 %</i>	<i>55,3 %</i>	<i>57,2 %</i>		

Source : Anafi

Les charges courantes de fonctionnement ont diminué de 26,5 % entre 2015 et 2019. Les charges de personnel ont évolué, dans des proportions similaires, passant de 0,43 M€ en 2015 à 0,32 M€ en 2019. La proportion des charges de personnel reste stable sur la période, inférieure à 60 % des charges de gestion courante.

Les produits de fonctionnement

Les produits de gestion du budget principal ont décliné de 19 % sur la période. Alors que les ressources d'exploitation⁷⁶ progressent à partir de 2017 avec la prise de la compétence Gemapi,

⁷⁵ Le budget principal assume l'ensemble des frais de fonctionnement au siège et les missions premières du PETR.

Les charges de personnel se répartissent comme suit :

- les personnels de direction, le responsable du pôle secrétariat et l'agent chargé de la comptabilité et de la paye sont répartis à 50 % sur le budget principal et 50 % sur le budget annexe Gemapi ;

- le chargé de mission Leader est supporté à 60 % par le budget principal et 40 % par le budget Gemapi pour sa mission de référent « insertion ».

Les charges à caractère général se répartissent à 30 % pour le budget principal, 60 % pour le budget Gemapi et 10 % pour le budget SPANC.

⁷⁶ Qui regroupent essentiellement des refacturations entre budgets.

les ressources institutionnelles, composées des subventions extérieures et des contributions des membres, tendent à se réduire. Elles diminuent ainsi de plus de 43 % entre 2015 et 2019.

tableau 12 : la structure des produits de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Taux d'évolution
Ressources d'exploitation	46 888	59 526	290 863	283 991	225 857	48,1 %	381,7 %
Ressources institutionnelles	775 644	891 262	478 038	512 401	436 142	- 13,4 %	- 43,8 %
Produits de gestion	822 532	950 788	768 901	796 392	661 999	- 5 %	- 19,5 %

Source : Anafi

tableau 13 : les ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Participations	753 044	862 294	458 547	497 697	436 142	- 12,8 %
<i>Dont État</i>	98 965	185 966	19 574	111 085	33 528	- 23,7 %
<i>Dont régions</i>	94 193	103 599	50 000	55 000	55 000	- 12,6 %
<i>Dont départements</i>	66 687	76 755	53 967	0	7 825	- 41,5 %
<i>Dont groupements</i>	310 000	356 548	312 925	312 924	306 682	- 0,3 %
<i>Dont fonds européens</i>	71 448	31 645	16 455	16 768	33 107	- 17,5 %
<i>Dont autres</i>	111 751	107 781	5 625	1 921	0	- 100,0 %
Autres attributions et participations	22 600	28 968	19 491	14 704	0	- 100,0 %
<i>Dont convention pour l'édition d'un magazine</i>	22 600	28 968	19 491	14 704	0	- 100,0 %
= Ressources institutionnelles	775 644	891 262	478 038	512 401	436 142	- 13,4 %

Source : Anafi

La contribution des membres fait l'objet d'une délibération annuelle. Selon l'article 10 des statuts, elle est fonction de leur population DGF⁷⁷ de l'année N-1 pour 50 % et de leur potentiel fiscal de l'année N-1 pour 50 %.

À compter de 2017, le poids de la contribution est supporté à parts égales par les EPCI. Cette disposition, apparue dans les statuts suite à l'arrêté préfectoral du 26 décembre 2016, a perduré jusqu'à la fin de la période. Les contributions se sont maintenues à hauteur de 300 000 € par an entre 2017 et 2019. En 2020, faisant le constat du retrait de certaines missions⁷⁸, la CC PVG a souhaité voir sa contribution diminuer. Une diminution de la contribution des membres de 50 000 € (soit 25 000 € par EPCI) a ainsi été actée dans le cadre de l'adoption du budget 2020.

L'évolution du compte de résultat

Le PETR ne dispose, comme source de financement, que des subventions extérieures et des contributions de ses membres. La fin de certaines missions (ex : Opah) en 2018 ainsi que

⁷⁷ DGF : dotation globale de fonctionnement.

⁷⁸ Comme l'Opah et forêt-bois.

l'achèvement de certains projets (ex : Patrimoine en balade) entraînent une contraction des dépenses et des subventionnements afférents.

En 2019, l'excédent brut de fonctionnement se maintient à 96 411 € malgré une baisse significative des produits au cours de l'exercice (soit une diminution de plus de 130 000 € entre 2018 et 2019). La CAF brute, globalement positive sur la période, représente 99 254 € en 2019, soit 15 % des produits de gestion.

Une fois les dotations aux amortissements effectuées et la quote-part des subventions d'investissement transférée à la section de fonctionnement, le niveau de résultat est conforme à celui d'une structure ayant pour principale ressource la contribution de ses membres, à savoir un résultat proche de l'équilibre.

Après avoir été négatif lors des exercices 2015 et 2016, le résultat de la section de fonctionnement redevient positif en 2017 pour trouver un équilibre en 2018 et 2019.

tableau 14 : le résultat de la section de fonctionnement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	822 532	950 788	768 901	796 392	661 999	- 5,3 %
Charges de gestion	765 558	887 145	709 688	620 584	565 588	- 7,3 %
Excédent brut de fonctionnement	56 975	63 644	59 214	175 807	96 411	14,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,9 %</i>	<i>6,7 %</i>	<i>7,7 %</i>	<i>22,1 %</i>	<i>14,6 %</i>	
+/- Résultat financier	- 4 384	- 5 560	- 3 105	- 1 908	- 641	- 38,2 %
+/- values de cession de stocks	- 254	- 174	- 202	0	0	- 100,0 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	7 675	1 464	1 604	- 89 787	3 484	- 17,9 %
CAF brute	60 012	59 374	57 510	84 112	99 254	13,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,3 %</i>	<i>6,2 %</i>	<i>7,5 %</i>	<i>10,6 %</i>	<i>15,0 %</i>	
- Dotations nettes aux amortissements	107 966	149 684	101 559	110 990	119 702	2,6 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	32 708	58 914	44 513	40 955	39 155	4,6 %
Résultat section de fonctionnement	- 15 246	- 31 396	465	14 078	18 708	

Source : Anafi

3.2.1.2. Le financement des investissements

Une annuité en capital de la dette maîtrisée permet au budget principal de dégager une CAF nette s'élevant à 221 683 € en cumulé sur la période sous revue. Elle représente 13 % des produits de gestion en 2019, soit un niveau satisfaisant compte tenu du niveau relativement modeste des dépenses d'équipement aujourd'hui réalisées par le budget principal.

tableau 15 : le financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	60 012	59 374	57 510	84 112	99 254	360 263
- Annuité en capital de la dette	69 170	23 909	16 125	16 709	12 666	138 579
= CAF nette ou disponible (C)	- 9 158	35 465	41 385	67 403	86 588	221 683
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	10 562	15 155	8 986	3 786	3 808	42 297
+ Subventions d'investissement reçues	157 530	23 388	0	0	3 049	183 967
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	168 092	38 543	8 986	3 786	6 857	226 264
= Financement propre disponible (C+D)	158 934	74 009	50 371	71 188	93 445	447 947
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>75,4 %</i>	<i>49,8 %</i>	<i>217,0 %</i>	<i>127,5 %</i>	<i>337,2 %</i>	<i>96,1 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	210 854	148 556	23 215	55 853	27 709	466 188
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 608	0	160 000	10 000	0	171 608
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 53 528	- 74 548	- 132 845	5 335	65 736	- 189 849
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	230 535	0	0	0	230 535
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 53 528	155 988	- 132 845	5 335	65 736	40 686

Source : Anafi

À la CAF nette viennent s'ajouter d'importantes recettes :

- 183 967 € de subventions d'investissement en cumulé : en 2015, les subventions d'investissement reçues correspondent essentiellement à des études liées à la gestion de l'eau ;
- 42 297 € de fonds de compensation de la TVA (FCTVA) en cumulé. Le faible niveau constaté lors des deux derniers exercices traduit un ralentissement de l'investissement de la structure à partir de l'exercice 2017.

Le financement propre disponible s'élève à 447 947 € sur la période, ce qui permet de couvrir en quasi-totalité les dépenses d'équipement. Le budget principal a généré en cumulé un besoin de financement de 189 848 € du fait de l'importance des subventions d'investissement versées⁷⁹. Il a été abondé, dès 2016, par la mobilisation d'un nouvel emprunt (à hauteur de 230 535 €).

Entre 2015 et 2019, le fonds de roulement du budget principal a été abondé à hauteur de 40 686 €.

La situation du budget principal ne présente pas à ce jour de difficulté particulière. L'activité tant en fonctionnement qu'en investissement est conditionnée par le niveau de contribution des membres et le niveau de subventionnement obtenu. La portée de certaines opérations peut être limitée et certaines actions peuvent être décalées en cas de tension financière constatée.

Néanmoins le PETR voit progressivement le champ des missions confiées par les EPCI se restreindre et ses initiatives propres (filière bois, actions culturelles) se terminer. Si la situation financière du budget principal apparaît saine, la capacité du syndicat à assurer ses missions premières (en sa qualité de territoire de projet), dans un contexte de désengagement progressif de

⁷⁹ Qui correspondent à une estimation de l'excédent budgétaire 2016 lié à l'activité Gemapi exercée alors sur le budget principal.

la part des EPCI, de baisse de leurs contributions et d'incertitude sur le maintien des subventions⁸⁰, n'est pas vérifiée.

3.2.2. La situation du budget annexe Gemapi

3.2.2.1. La section de fonctionnement

Les charges de fonctionnement

Les charges courantes se répartissent comme suit :

tableau 16 : les charges de fonctionnement

en €	2017	2018	2019	Structure moyenne	Taux d'évolution
Charges à caractère général	263 997	321 521	441 190	25 %	67 %
+ Charges de personnel	795 685	812 932	925 311	62 %	16 %
+ Subventions de fonctionnement	0	0	0	0 %	-
+ Autres charges de gestion	4 140	13 225	10 778	1 %	160 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	118 510	172 313	230 820	13 %	95 %
= Charges courantes	1 182 332	1 319 992	1 608 099		36 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>67,3 %</i>	<i>61,6 %</i>	<i>57,5 %</i>		
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>10,0 %</i>	<i>13,1 %</i>	<i>14,4 %</i>		

Source : Anafi

Les charges courantes du budget évoluent de manière significative sur la période (+ 36 %). Au 31 décembre 2017, le PETR disposait de 23 agents dont 18 permanents ainsi que de 12 agents en insertion. Au 31 décembre 2019, les effectifs s'élèvent à 27 agents, dont 24 permanents, avec 12 agents complémentaires en insertion.

Sur la période récente (2018-2019), les missions nouvelles d'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'accroissement de la charge de la dette ont alourdi les charges de fonctionnement.

⁸⁰ Plus de 50 % des subventions perçues sur le budget principal ne sont pas pérennes. En 2021, le PLVG ne bénéficiera plus des aides Opah et forêt. Les aides perçues au titre des politiques contractuelles ne sont plus garanties à compter de 2022.

Les produits de fonctionnement

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont marginales et se décomposent de la manière suivante :

tableau 17 : le détail des ressources d'exploitation

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
+ Travaux, études et prestations de services	663	1 264	2 048	75,8 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	11 649	8 046	3 443	- 45,6 %
+ Remboursement de frais	2 190	267	0	- 100,0 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	14 503	9 577	5 491	- 38,5 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	2 176	0	2	- 97,1 %
= Autres produits de gestion courante (b)	2 176	0	2	- 97,1 %
= Ressources d'exploitation (a+b)	16 679	9 577	5 493	- 42,6 %

Source : Anafi

Les ressources institutionnelles

Les ressources du budget Gemapi sont constituées pour moitié de la contribution des EPCI (en contrepartie de la taxe qu'ils perçoivent, cf. § 2.2.3.2).

Les contributions sont réparties à parts égales entre les EPCI membres. Toutefois, la contribution de la CA TLP n'est perçue que pour moitié en section de fonctionnement, ce qui pénalise l'autofinancement du budget Gemapi. Cette répartition ainsi que le vote annuel des contributions pourraient constituer à l'avenir un facteur de fragilité pour la structure.

Les contributions versées au cours du premier exercice ont été définies suite à l'étude préalable au transfert effectué. Un besoin de financement de 1,2 M€ avait alors été identifié afin de finaliser les programmes de travaux en cours⁸¹. À compter de 2018, le pôle identifie un volume de travaux annuel d'environ 1,5 M€, dû notamment à la réalisation de travaux urgents récurrents. L'excédent perçu suite à la dissolution du syndicat mixte du Haut-Lavedan (soit 270 000 €) a permis en 2019 d'accompagner la structure dans le financement de ces projets.

⁸¹ Cela correspond aux travaux actés dans le PAPI.

tableau 18 : le détail des ressources institutionnelles

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Participations	1 556 233	1 612 251	1 509 238	- 1,5 %
<i>Dont État</i>	47 647	21 000	41 935	- 6,2 %
<i>Dont régions</i>	6 124	13 556	156 289	405,2 %
<i>Dont départements</i>	65 006	178 240	127 171	39,9 %
<i>Dont communes</i>	18 361	0	0	- 100,0 %
<i>Dont groupements</i>	825 000	825 000	825 000	0,0 %
<i>Dont fonds européens</i>	0	14 880	57 199	
<i>Dont autres</i>	594 095	559 575	301 644	- 28,7 %
Autres attributions et participations	547	1 091	785	19,7 %
<i>Dont autres</i>	547	1 091	785	19,7 %
= Ressources institutionnelles	1 556 780	1 613 341	1 510 023	- 1,5 %

Source : Anafi

Les ressources institutionnelles comprennent également des recettes en provenance du département pour plus de 120 000 € depuis 2018⁸².

Les recettes en provenance de la région proviennent d'engagements liés au contrat de rivière. Les autres participations sont versées par l'agence de l'eau Adour-Garonne qui contribue à l'entretien des rivières.

En 2019, les ressources de la section se stabilisent à un niveau de 1,5 M€.

L'évolution du compte de résultat

Le résultat de la section de fonctionnement est négatif à hauteur de 191 421 € en 2019. Si la CA TLP versait sa contribution intégralement en section de fonctionnement, ce résultat serait équilibré.

tableau 19 : le résultat de la section de fonctionnement

en €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	1 573 459	1 622 919	1 515 516	- 1,9 %
Charges de gestion	1 063 822	1 147 678	1 377 279	13,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	509 637	475 240	138 237	- 47,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	32,4 %	29,3 %	9,1 %	
+/- Résultat financier	- 118 510	- 172 313	- 230 820	39,6 %
= CAF brute	391 127	302 927	- 92 583	
<i>en % des produits de gestion</i>	24,9 %	18,7 %	- 6,1 %	
- Dotations nettes aux amortissements	106 129	131 510	162 277	23,7 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	16 485	53 735	63 439	96,2 %
= Résultat section de fonctionnement	301 483	225 152	- 191 421	

Source : Anafi

⁸² En réponse à la chambre, le PETR précise que cette recette perçue du département pour le marché d'insertion, sera imputée en tant que recette d'exploitation à compter du budget 2021.

3.2.2.2. Le financement des investissements

En cumulé sur la période, la CAF brute du budget Gemapi (600 000 €) ne contribue que marginalement au remboursement des annuités en capital de la dette (5,9 M€). La CAF nette cumulée est ainsi largement négative (- 5,3 M€). Les recettes d'investissement hors emprunt résultent principalement d'un haut niveau de subventions d'investissement reçues (soit 9,6 M€). Celles-ci comprennent notamment la part de la contribution de l'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées affectée à l'investissement.

tableau 20 : le financement des investissements

en €	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	391 127	302 927	- 92 583	601 470
- Annuité en capital de la dette	3 372 905	442 156	2 158 035	5 973 096
= CAF nette ou disponible	- 2 981 778	- 139 229	- 2 250 618	- 5 371 626
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	733 187	29 805	1 173 807	1 936 799
+ Subventions d'investissement reçues	5 665 685	1 284 310	2 622 369	9 572 364
+ Produits de cession	0	8 000	0	8 000
= Recettes d'inv. hors emprunt	6 398 872	1 322 115	3 796 177	11 517 164
= Financement propre disponible	3 417 094	1 182 886	1 545 558	6 145 538
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>39,8 %</i>	<i>24,3 %</i>	<i>103,7 %</i>	<i>41,1 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 594 919	4 860 091	1 490 570	14 945 580
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	8 586	0	0	8 586
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 5 186 411	- 3 677 205	54 989	- 8 808 628
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	6 592 803	2 600 000	0	9 192 803
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 406 392	- 1 077 205	54 989	384 175

Source : Anafi

Sur la période, le financement propre disponible n'a permis de couvrir que 41,1 % des dépenses d'équipement. Le syndicat a donc dû recourir à 9,19 M€ de nouveaux emprunts pour assurer leur financement (avec une reconstitution marginale du fonds de roulement).

La situation financière du budget Gemapi se caractérise donc par une insuffisance d'autofinancement nette inhérente au système de financement de cette compétence. Le niveau de recours à l'emprunt requis ne semble pas soutenable sur la durée.

L'ordonnateur souligne, dans sa réponse, que « la non-soutenabilité du financement de la compétence Gemapi, est une problématique déjà identifiée par le PLVG. Le transfert de la compétence en 2017 s'est accompagné d'un transfert de dette massif (4 M€) liée aux travaux de reconstruction après les crues de 2012 et 2013, et cela pèse sur la capacité d'autofinancement et de désendettement du PLVG à long terme » Il ajoute que « les marges de manœuvre sont peu nombreuses, et seule l'augmentation de la contribution pourrait répondre en partie à cette difficulté » et il conclut que « la définition du second PAPI devra ainsi faire l'objet d'une analyse financière fine car c'est bien le montant de l'effort financier consenti par les membres du PLVG qui va déterminer l'enveloppe disponible pour les actions à inscrire au second PAPI. »

3.2.3. La situation consolidée

3.2.3.1. Recettes et charges consolidées

Sur la période 2015-2019, les recettes consolidées du PETR ont connu une progression annuelle similaire à celle des dépenses consolidées (+ 27 %). Si le résultat de l'exercice était négatif lors des exercices 2015 et 2016, il est positif à hauteur de 0,03 M€ en 2017 et de 0,2 M€ en 2018. En 2019 le résultat de l'exercice devient négatif ; le résultat consolidé (654 094 €) n'étant positif que grâce au report des résultats des exercices antérieurs (soit 425 764 €).

3.2.3.2. Le financement des investissements consolidés

Le PETR dégage une insuffisance d'autofinancement nette (- 5,14 M€). Les subventions reçues (9,75 M€) et le FCTVA (1,97 M€) ont porté le financement propre disponible à 6,59 M€, lequel n'a couvert les dépenses d'investissement qu'à hauteur de 43 %.

Le besoin de financement s'est élevé à 9 M€ sur la période, intégralement couvert par l'endettement (9,4 M€). En complément, le fonds de roulement a été reconstitué à hauteur de 434 377 €.

tableau 21 : tableau consolidé de financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF brute	60 943	67 569	445 420	375 675	22 705	972 311
- Annuité en capital de la dette	69 170	23 909	3 389 030	458 865	2 170 701	6 111 675
= CAF nette ou disponible (C)	- 8 227	43 660	- 2 943 611	- 83 190	- 2 147 996	- 5 139 364
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	10 562	15 155	742 173	33 590	1 177 615	1 979 096
+ Subventions d'investissement reçues	157 530	23 388	5 665 685	1 284 310	2 625 418	9 756 332
+ Produits de cession	0	0	0	8 000	0	8 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	168 092	38 543	6 407 858	1 325 900	3 803 034	11 754 005
= Financement propre disponible (C+D)	159 865	82 203	3 464 247	1 242 710	1 655 038	6 593 485
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>76 %</i>	<i>55 %</i>	<i>40 %</i>	<i>25 %</i>	<i>109 %</i>	<i>43 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	210 854	149 618	8 618 134	4 915 944	1 518 279	15 412 830
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 608	0	168 586	10 000	0	180 194
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 52 597	- 67 415	- 5 322 473	- 3 683 234	136 758	- 8 988 961
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	230 535	6 592 803	2 600 000	0	9 423 338
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 52 597	163 120	1 270 330	- 1 083 234	136 758	434 377

Source : Anafi, retraitement CRC

3.2.3.3. La dette consolidée

L'encours de la dette, tous budgets confondus, est passé de 78 920 € en 2015 à 10,7 M€ en 2019.

Le budget principal ne comprend qu'un seul emprunt, relatif à l'opération « la Porte des vallées », classé 1A selon la charte Gissler et dont le capital restant dû est marginal (5 596,50 € au 31 décembre 2020).

La quasi intégralité de l'endettement se concentre sur le budget Gemapi. Il comprend des emprunts issus de l'ex-Sivom⁸³ du Pays Toy et de l'ex-syndicat mixte du Haut-Lavedan ainsi que des emprunts relatifs aux actions PAPI et au contrat de rivière⁸⁴. Au 31 décembre 2020, le capital restant dû de la dette est de 10,7 M€, soit plus de quatre fois le total des recettes consolidées de l'année.

tableau 22 : encours de dette et son évolution

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de la dette agrégée	78 920	285 546	10 751 222	12 892 357	10 721 656	241,4 %
/ CAF brute consolidée tous budgets	60 943	67 569	445 420	375 675	22 705	- 21,9 %
= Capacité de désendettement en années	1,29	4,23	24,14	34,32	472,22	

Source : Anafi

La capacité de désendettement s'est dégradée avec la prise de compétence Gemapi en 2017. Elle passe ainsi de 24 années, première année de gestion de la Gemapi à plus de 470 années en 2019. Même si cette donnée n'est pas représentative à ce stade, elle reflète néanmoins une problématique de financement des investissements à moyen terme.

⁸³ Sivom : syndicat intercommunal à vocation multiple.

⁸⁴ Ceux-ci se décomposent comme :

- Actions PAPI et contrat de rivière 2016 = 400 000 € sur 5 ans à 1,4 % (fin en 2022) ;
- SYMIHL atelier = 61 000 € sur 15 ans à 3,83 % (fin en 2021) ;
- SYMIHL véhicule = 95 000 € sur 10 ans à 1,81 % (fin en 2026) ;
- SIVOM PT post-crues = 4 emprunts pour 3 074 590 € sur 40 ans à 1,75 % (fin en 2055) ;
- SYMIHL post-crues = 1 M€ sur 20 ans à 2,21 % (fin en 2036) ;
- Prêt LT CDC 40 ans = 3 692 000 € sur 40 ans à 1,75 % (fin en 2058) ;
- Prêt Gemapi – PPI 2018 = 1,3 M€ sur 20 ans à 1,88 % (fin en 2038) ;
- Prêt Gemapi – PPI 2018 = 1,3 M€ sur 20 ans à 1,81 % (fin en 2038).

3.2.3.4. Le bilan consolidé

Le fonds de roulement consolidé se présente comme suit :

tableau 23 : bilan consolidé

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	957 367	957 624	45 786 589	46 119 363	47 796 964	166
+ Droit de l'affectant	7 291	7 291	7 291	7 291	7 291	0
+/- Différences sur réalisations	12 441	12 441	- 96 054	- 103 984	- 103 984	NC
+/- Résultat (fonctionnement)	- 14 899	- 22 535	299 184	228 320	- 156 226	80
+ Subventions	1 529 392	1 493 200	7 159 975	8 348 927	10 871 085	63
<i>dont subventions transférables</i>	274 976	227 691	303 361	727 407	651 056	24
<i>dont subventions non transférables</i>	1 247 083	1 258 842	6 850 614	7 616 187	10 215 362	69
= Ressources propres élargies	2 491 592	2 448 020	53 156 984	54 599 917	58 415 130	120
Dettes financières (hors obligations)	78 920	285 546	10 751 222	12 892 357	10 721 656	241
= Ressources stables (E)	2 570 511	2 733 566	63 908 207	67 492 274	69 136 786	128
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	1 990 816	1 991 012	4 033 227	13 304 165	13 731 323	62
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	8 941	8 167	175 980	173 473	160 299	106
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	417 075	417 598	567 939	818 956	1 102 186	28
<i>dont immobilisations corporelles</i>	1 564 800	1 565 247	3 289 309	12 311 736	12 468 838	68
+ Immobilisations en cours	0	0	6 897 497	2 340 630	3 178 763	NC
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	7 291	7 291	- 159 058	- 159 058	- 159 058	NC
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	520 933	520 672	51 537 536	51 490 766	51 461 562	215
= Emplois immobilisés (F)	2 519 039	2 518 974	62 309 201	66 976 503	68 212 590	128
= Fonds de roulement net global (E-F)	51 472	214 592	1 599 006	515 771	924 196	106

Source : Anafi, retraitement CRC

La prise effective de la compétence Gemapi en 2017 a modifié la structure du bilan consolidé. Les ressources stables ont augmenté de plus de 66,5 M€, en raison de la progression des dotations et réserves (+ 47 M€) et, dans une moindre mesure, des dettes financières (+ 10,6 M€) et des subventions (+ 9,3 M€).

Dans le même temps, les emplois immobilisés ont progressé de 65,68 M€ du fait des 51 M€ d'immobilisations reçues au titre de la compétence Gemapi.

Si le fonds de roulement net global positif a globalement été conforté, cela s'est fait au prix d'un alourdissement significatif de l'encours de dette.

3.2.3.5. La trésorerie et l'apport du budget Gemapi

L'apport de trésorerie du budget annexe Gemapi est décisif dès l'origine et a permis de ne plus recourir à une ligne de trésorerie en 2019.

tableau 24 : apport du budget annexe à la trésorerie

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Trésorerie nette consolidée	1 639	23 824	852 141	279 885	956 575	391,5 %
<i>Dont trésorerie active</i>	101 639	23 824	1 152 141	579 885	956 575	75,2 %
<i>(dont apport Gemapi)</i>			1 008 323	684 071	1 091 914	
<i>Dont trésorerie passive</i>	100 000	0	300 000	300 000	0	- 100,0 %

Source : Anafi, retraitement CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière consolidée du syndicat se caractérise par une insuffisance d'autofinancement nette (- 5,1 M€) aggravée par la perception en investissement de la moitié de la contribution Gemapi versée par la communauté d'agglomération. Malgré d'importantes subventions d'investissement hors emprunts, le financement propre couvre à peine plus de 40 % des dépenses d'équipement sur la période. Cela contraint le PETR à recourir à l'emprunt, dans des proportions importantes et difficilement soutenables dans la durée, sans subventions, à due proportion, de financeurs externes.

L'ordonnateur répond à la chambre que « la labellisation du second PAPI offrira la garantie, sur la durée du programme, d'aides à hauteur de 50 % des travaux prévus en moyenne », ce qui devrait permettre, si cela s'accompagne « d'une hausse des contributions, de bénéficier du soutien des établissements bancaires ».

3.3. Les ressources humaines

3.3.1. L'assimilation du PETR à une strate de commune

Les PETR sont des établissements publics locaux sans fiscalité propre régis par les articles L. 5741-1 et suivants du CGCT. Ils sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés.

De ce fait, la création de certains emplois est soumise à des seuils démographiques. Le décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 impose trois critères cumulatifs afin de déterminer si un établissement public local peut être assimilé à une commune de plus de 2 000 habitants. Les critères ainsi définis sont : la nature des compétences, l'importance du budget ainsi que le nombre et la qualification des agents à encadrer.

Depuis la décision du Conseil d'État du 28 juillet 1995, *District de la Moselle*, le juge administratif considère que l'assimilation est possible si les compétences de l'organisme sont diversifiées. Avant l'attribution de la compétence Gemapi, les missions exercées par le PETR PLVG ne présentaient pas le caractère suffisant pour être assimilables à une commune de 2 000 habitants. Le budget consacré aux missions du PETR était bien en retrait d'un budget moyen d'une commune de 2 000 habitants. Douze agents travaillaient dans la structure alors que l'effectif moyen d'une commune de 2 000 à 3 500 habitants était de 32 agents.

En revanche, depuis la prise de la compétence Gemapi au 1^{er} janvier 2017, le pôle présente les critères susceptibles de l'assimiler à une commune de 2 000 habitants. Le budget réalisé de

l'année 2017 s'élevait pour la Gemapi à 1,5 M€ en fonctionnement et 12,1 M€ en investissement ; le nombre d'agents à encadrer était alors de 46 et la variété des compétences exercées est, depuis lors, suffisante.

Depuis l'exercice de cette compétence, le PETR a créé un poste d'attaché principal rattaché au budget principal puis d'ingénieur principal, ce qui n'aurait pas été possible par le passé.

Même si le PETR est assimilé à un syndicat mixte fermé en ce qui concerne les règles de gestion qui lui sont appliquées, il ne forme pas une collectivité de gestion classique. La diversité et la spécificité de ses missions nécessitent du personnel à haut niveau de diplôme et de qualification dont le recours est contraint par une réglementation inadaptée.

3.3.2. Les effectifs

Les effectifs du PETR ont été multipliés par plus de quatre entre 2015 et 2019⁸⁵, en raison de la prise de compétence Gemapi. Cela a modifié la structuration du pôle, le faisant passer d'une structure principalement administrative (55 % des emplois en 2015) à une entité essentiellement technique (84 % des emplois en 2019).

Au 1^{er} janvier 2020 les effectifs se composent de 46 agents représentant 41 ETP. Ils se décomposent en 31 emplois permanents et 15 emplois non permanents, dont 12 agents en contrat à durée déterminée d'insertion⁸⁶ (CDDI).

L'existence au sein du PETR PLVG d'une brigade verte explique la forte proportion des agents de catégorie C (70 % début 2020), devant les agents de catégorie A (27 %). Si la parité femmes-hommes n'est pas respectée au niveau de la structure (avec 68 % d'hommes), cette répartition est très hétérogène en fonction des catégories. Les femmes sont davantage présentes sur les postes à responsabilité : elles représentent 67 % des agents de catégorie A, 50 % des catégories B et seulement 17 % des agents de catégorie C.

3.3.3. L'évolution des agents : pérennisation et déprécarisation

Depuis 2018, l'une des préoccupations du PETR est la déprécarisation des emplois liés à la compétence Gemapi. Cela se traduit par une augmentation des agents permanents, et plus particulièrement des agents titulaires, et par une résorption progressive des agents non permanents (nonobstant le socle d'agents relevant du chantier d'insertion).

⁸⁵ Les effectifs sont passés de 11 agents en 2015 à 46 en 2019.

⁸⁶ Ceux-ci sont regroupés dans un chantier d'insertion qui accueille une vingtaine d'agents par an.

tableau 25 : évolution des agents par le statut

		2017	2018	2019	2020
Agents permanents	Fonctionnaire titulaire	16	17	15	21
	Fonctionnaire stagiaire	2	0	7	3
	CDI* droit public	1	2	2	2
	CDD** droit public	7	8	5	3
	CDI droit privé	2	2	2	2
Total permanents		28	29	31	31
Agents non permanents	Accroissement temporaire	4	3	2	2
	CDDI***	13	14	12	12
	Autres contrats aidés	2	2	0	0
	Apprenti	0	1	1	1
Total non permanents		19	20	15	15
Effectif total		47	49	46	46
ETP rémunérés		39,8	41,0	41,7	40,9

*CDI : contrat à durée indéterminée, **CDD : contrat à durée déterminée, ***CDDI : contrat à durée déterminée d'insertion

Source : PETR PLVG, débat d'orientation budgétaire 2020

Ainsi, en 2018, sept agents ont été nommés stagiaires et leur titularisation est intervenue au cours de l'année 2019 pour six d'entre eux⁸⁷. La consolidation des emplois devrait être poursuivie en 2020, avec deux nouvelles titularisations attendues. L'ordonnateur précise que cette déprécarisation est également liée à sa « volonté de pérenniser des agents qui ont acquis des compétences en interne, notamment sur la brigade verte. ».

3.3.4. L'évolution des charges de personnel

Les agrégats financiers relatifs aux dépenses de personnel sont déterminés à partir de la comptabilité administrative (chapitre 012).

tableau 26 : évolution des dépenses de personnel

	2015	2016	2017	2018	2019	Variation 2015-2019
ETP rémunéré	9,1	9,7	39,8	41,0	41,7	442 %
Masse salariale (€)	385 133,94	288 246,71	1 311 944,81	1 346 086,29	1 431 273,40	272 %

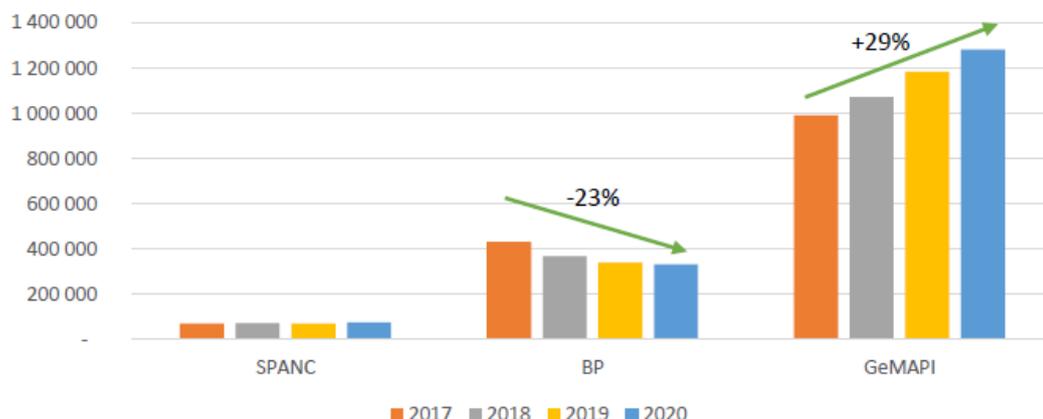
Source : PETR PLVG, retraitement CRC

Le nombre d'agents a été multiplié par plus de quatre entre 2015 et 2019 alors que les charges de personnel l'ont été par trois. Cette déconnexion s'explique par le recours à des personnels en chantier d'insertion. Les moyens en personnel du PETR se sont renforcés sur la Gemapi⁸⁸ tandis qu'ils s'atrophiaient sur le budget principal du fait de la diminution des missions.

⁸⁷ En 2019, 21 agents titulaires ou stagiaires ont bénéficié d'évolution de leur carrière (dont 2 stagiairisations, 6 titularisations et 12 avancements d'échelon) soit un peu plus des deux tiers des agents fonctionnaires territoriaux.

⁸⁸ En outre, l'augmentation de la masse salariale Gemapi est liée au glissement vieillissement technicité, à l'effort de professionnalisation des agents, à la diminution de la précarité des postes, à l'augmentation des charges liées au transfert entre budgets et au recrutement d'un ingénieur pour le service prévention des inondations.

graphique 3 : dépenses de personnel



Sources : compte administratif 2017 à 2019 et budget primitif 2020

3.3.5. Le régime indemnitaire

3.3.5.1. Les dispositions applicables

Le dispositif du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, modifié par le décret n° 2016-1916 du 27 décembre 2016. Il implique que les collectivités territoriales et leurs établissements publics délibèrent pour le mettre en œuvre pour leurs cadres d'emplois, dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État en bénéficient.

Aux termes de la circulaire interministérielle du 3 avril 2017, « la délibération doit prendre en compte les plafonds et les conditions d'attribution du RIFSEEP qui se compose d'une part, d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions et, d'autre part, d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. La définition des plafonds doit être concomitante avec celle des groupes de fonctions qui est déterminante dans la mise en œuvre du RIFSEEP ».

La définition de ce nouveau régime indemnitaire doit se faire dans le respect de trois règles, à savoir la compétence de l'organe délibérant, le principe de parité entre les cadres d'emplois territoriaux et les corps de la fonction publique de l'État, et le principe de légalité des avantages attribués. Selon ce principe, « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire ».

L'organe délibérant ne dispose d'aucun pouvoir normatif permettant de créer une prime, la compétence étant strictement encadrée par les textes législatifs et réglementaires.

3.3.5.2. Les pratiques

Le régime indemnitaire du PETR a été mis en place par une délibération du 29 avril 2014. Il reposait, jusqu'à sa réforme, principalement sur l'indemnité d'administration et de technicité, sur l'indemnité d'exercice de mission des préfetures et sur les indemnités forfaitaires pour travaux

supplémentaires. Il intégrait, par ailleurs, la prime de fonctions et de résultats pour les cadres relevant de la filière administrative. Le régime intègre une indemnité spécifique de service et une prime de service et de rendement pour les agents appartenant à la filière technique.

Puis, le RIFSEEP a été mis en place par une délibération en date du 18 décembre 2017. Il s'applique, depuis lors, pour les cadres d'emplois pour lesquels un arrêté ministériel, fixant les montants de référence pour les corps équivalents de l'État, a été publié. Au 1^{er} janvier 2020, celui-ci ne s'applique pas encore aux ingénieurs et techniciens du PETR.

La délibération de création du RIFSEEP répartit, comme le prévoit la réglementation, les cadres d'emplois en groupes de fonctions, suivant le niveau de responsabilité et d'expertise, et selon les sujétions auxquelles les agents peuvent être soumis.

L'enveloppe annuelle consacrée au régime indemnitaire est passée de 142 000 € en 2017 à 152 000 € en 2018 puis à 166 305 € en 2019. L'enveloppe prévisionnelle pour 2020 est estimée à 186 000 €.

Bien qu'ayant approuvé une délibération prévoyant la création de l'IFSE et du CIA, le PETR a fait le choix de ne pas attribuer de CIA à ses agents pour des raisons liées au coût et à la complexité de la démarche. La chambre, faisant référence à la décision n° 2018-727 du Conseil constitutionnel du 13 juillet 2018, au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité, estime qu'il s'agit d'un dévoiement des dispositions réglementaires privant la réforme du RIFSEEP de ses effets.

3.3.6. Le temps de travail

3.3.6.1. Une durée annuelle de travail conforme

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures⁸⁹, qui constitue à la fois un plancher et un plafond⁹⁰. Les jours de congé annuels supplémentaires (dits « jours de fractionnement ») qui peuvent, sous certaines conditions, être accordés aux agents, n'entrent pas en compte dans ces 1 607 heures, et viennent ainsi diminuer d'autant la durée individuelle de travail effectif⁹¹.

Le protocole d'accord pour une nouvelle organisation du temps de travail est conforme aux règles relatives à la définition, à la durée, et à l'aménagement du temps de travail applicables aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics et n'appelle pas d'observation.

3.3.6.2. Un régime d'autorisations spéciales d'absence favorable

Le régime des autorisations spéciales d'absence pour événements familiaux accordées aux agents est défini par la délibération du 14 mars 2014. Il est plus favorable que celui existant pour

⁸⁹ Conseil d'État (CE), 13 décembre 2010, *Commune de St-Gely-du-Fesc*, n° 331658.

⁹⁰ CE, 9 octobre 2002, n° 238070, *Féd. Personnels services dpts et régions CGT-FO, Synd. Agents conseil général Saône-et-Loire*.

⁹¹ Question écrite n° 64242, Assemblée nationale, Journal officiel du 29 octobre 2001.

les agents de l'État⁹², même si, selon la réponse de l'ordonnateur, « [ce] régime reprend celui défini à l'échelle du centre de gestion des Hautes-Pyrénées ».

tableau 27 : les autorisations spéciales d'absence

Types d'autorisation (en nombre de jours)	PETR PLVG	Fonction publique d'État	Écart au bénéfice de l'agent
Mariage / PACS du fonctionnaire	5	5	0
Mariage / PACS d'un enfant	3	0	3
Décès enfant ou pupille	5	3	2
Décès conjoint	5	3	2
Décès parents ou beaux-parents	5	3	2
Décès beau-frère, belle-sœur, beaux/grands parents, beaux enfants et beaux petits enfants, oncle, tante	1	0	1
Décès frère, sœur	1	0	1
Maladie très grave du/de la conjoint(e)	5	3	2
Maladie très grave parents ou beaux-parents	3	3	0
Maladie très grave d'un enfant	3	3	0
Total	36	23	13

Source : CRC

En 2019, les absences spéciales autorisées ont représenté 14 jours.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

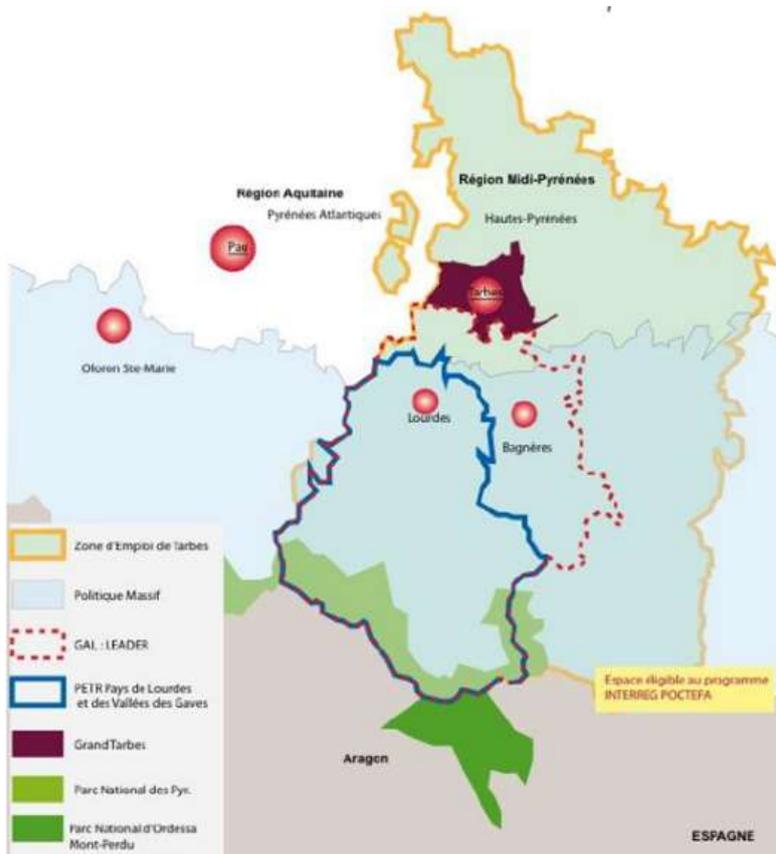
Globalement, le nombre total d'agents a subi très peu de variations depuis 2017 et il tend à se stabiliser autour de 45 agents en 2020. L'évolution majeure est la politique suivie de déprécarisation des emplois liés à la compétence Gemapi qui constitue désormais l'activité principale du PETR. À cet égard, le cadre réglementaire opposable au syndicat s'avère non adapté au recrutement de certaines compétences spécialisées auxquelles le syndicat recourt pour la mise en œuvre de cette compétence.

⁹² Question écrite n° 20151 / réponse publiée le 05/05/2016 : « Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service ».

ANNEXES

annexe 1 : représentations du territoire	63
annexe 2 : les différents textes régissant la Gemapi.....	64
annexe 3 : les missions exercées par le PETR	65
annexe 4 : l'organisation du PETR par budget	66

annexe 1 : représentations du territoire



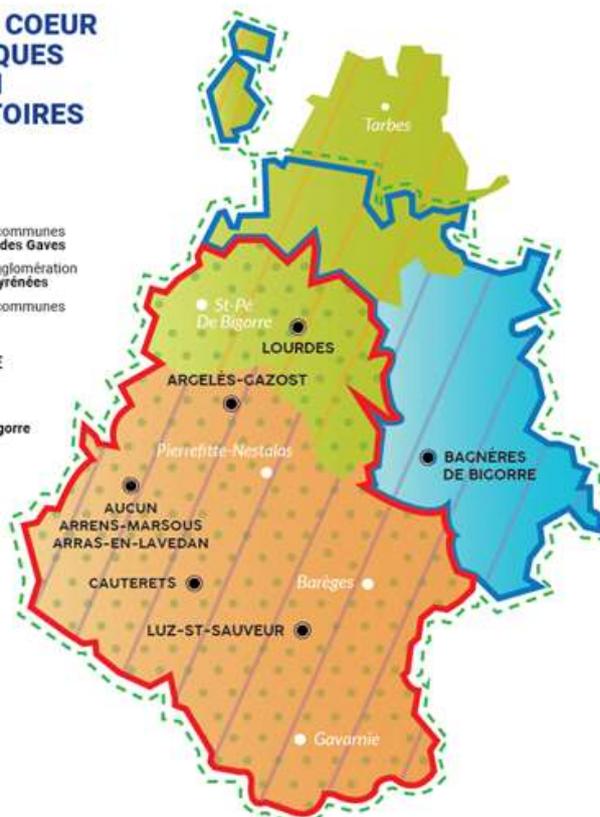
LE PETR AU COEUR DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX TERRITOIRES

LES MEMBRES DES PETR (EPCI)

- Communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves
- Communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées
- Communauté de communes Haute-Bigorre

PÔLES D'ÉQUILIBRE

- PETR PLVG
- PETR Coeur de Bigorre



Source : projet de territoire, juillet 2016

annexe 2 : les différents textes régissant la Gemapi

Au niveau européen :

La directive inondation, la directive-cadre sur l'eau ainsi que les directives liées à la biodiversité.

Au niveau national :

La stratégie nationale de gestion du risque d'inondation ainsi que les textes régissant la police de l'eau.

Au niveau des bassins :

Les programmes de gestion des risques d'inondation, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

Au niveau régional :

Les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires.

À un niveau infrarégional :

Les territoires de risques importants d'inondation et les stratégies locales de gestion des risques d'inondations ; les schémas d'aménagement et de gestion des eaux et les SCoT.

Au niveau du bloc communal :

Les plans de prévention des risques, les plans communaux de sauvegarde, les documents d'information communale sur les risques majeurs, les plans d'urbanisme ainsi que tous documents relatifs à la gestion des eaux pluviales.

annexe 3 : les missions exercées par le PETR

Mission – compétences du PETR PLVG	Rattachement aux compétences CA TLP	Rattachement aux compétences CC PVG
Article 6.1 - Assainissement non collectif	Compétence facultative	Compétence supplémentaire
Article 6.2 - Gemapi (<i>items</i> 1,2,5,8)	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire
Article 6.2 - Gemapi (<i>item</i> 11)	Compétence facultative	Compétence optionnelle environnement : intérêt communautaire
Article 6 -3 Natura 2000	Compétence facultative	Compétence optionnelle environnement : intérêt communautaire
Ex article 6-4 Contractualisation	Pas de rattachement possible à une compétence : intégré à l'article 4 : Objet	
Article 6-4 Voie verte des Gaves	Compétence facultative	Compétence supplémentaire de développement touristique - sentiers : intérêt communautaire
Article 6-5 Promotion touristique	Compétence obligatoire	Compétence obligatoire
Article 6-6 Filière Bois	Non rattachée : fin de l'action en décembre 2019 ou mi-2020 au plus tard	
Article 6-7 Opah (jusqu'en octobre 2019)	Compétence obligatoire habitat : intérêt communautaire	Compétence optionnelle politique du logement – intérêt communautaire

annexe 4 : l'organisation du PETR par budget

	Budget principal	Budget annexe SPANC	Budget GeMAPI
Missions	Missions d'animation et de coordination : filière cyclo, Patrimoine en Balade, Missions achevées en 2019 : filière forêt-bois, OPAH, RICE Politiques contractuelles, ingénierie (Contrat régional, Contrat de Ruralité, Leader)	Compétence Assainissement non collectif : contrôle, entretien (par un prestataire), réhabilitation (conseil).	Les 4 items de la compétence = entretien des cours d'eau, travaux de protection, actions de prévention. Animation des outils PAPI, Contrat de Rivière, Natura. Gestion d'un Atelier chantier d'insertion + item 11 surveillance ressource et milieu
Effectifs au 01/01/20	6 agents 5.6 ETP permanents + 1 agent en disponibilité 2.2 ETP sont « mutualisés » avec le budget GeMAPI	2 agents CDI de droit privé 2 ETP Direction assurée par un agent du pôle GeMAPI	27 agents dont 24 permanents 24.4 ETP + 12 agents en insertion 8.9 ETP + 2 agents en disponibilité
CA prévisionnel Fonct. 2019	702 231 € <i>Excédent à reporter de 35 842 €</i>	93 531 € <i>Excédent à reporter de 12 719€</i>	2 027 891 € <i>Excédent à reporter de 720 962 €</i>
CA prévisionnel Inv. 2019	79 530 € <i>Excédent à reporter de 94 177 €</i>	666.67 € <i>Excédent à reporter de 11 532.36 €</i>	3 982 253 € <i>Excédent à reporter de 48 962 €</i>
Propositions Fonct. 2020	697 845 €	96 886 €	2 787 054 €
Propositions Inv. 2020	223 561 €	11 745 €	6 122 851 €

Source : PETR PLVG, débat d'orientation budgétaire 2020

GLOSSAIRE

CA TLP	communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CC PVG	communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves
CEE	certificat d'économies d'énergies
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DSIL	dotation de soutien à l'investissement local
EPAGE	établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GAL	groupe d'action locale
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
Leader	liaison entre actions de développement de l'économie rurale
M€	million d'euros
Maptam	loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Opah	opération programmée d'amélioration de l'habitat
PAPI	programme d'actions de prévention des inondations
PCAET	plan climat-air-énergie territorial
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
PETR PLVG	pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
PLVG	Pays de Lourdes et Vallées des Gaves
PPI	programme pluriannuel d'investissement
RICE	Réserve internationale de ciel étoilé
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCoT	schéma de coopération territoriale
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SPANC	service public d'assainissement non collectif
TEPCV	territoire à énergie positive pour la croissance verte

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 9 mars 2021 de M. Thierry Lavit, président du PETR Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves ;
- Réponse du 8 mars 2021 de Mme Maryse Carrère, précédente présidente du PETR Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves.

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

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**