



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL DE L'ALBIGEOIS ET DES BASTIDES (Tarn)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATION	6
INTRODUCTION	7
1. LA CONSTITUTION DU PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL ET LES ENJEUX DE SON TERRITOIRE	8
1.1. La création du pôle d'équilibre territorial et rural	8
1.2. Un territoire polarisé par l'aire urbaine d'Albi	9
1.3. Un positionnement par rapport aux autres acteurs du territoire à renforcer	10
1.3.1. Des partenariats timides en matière de développement économique	11
1.3.2. Une faible participation à l'élaboration des grands schémas territoriaux....	11
1.3.3. Des dispositifs contractuels engagés avec l'État, la région et le département.....	12
1.3.4. Des relations avec les collectivités territoriales à renforcer.....	13
2. LA GOUVERNANCE DU PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL ...	15
2.1. L'exécutif : le président et le bureau syndical	15
2.2. Le comité syndical	17
2.3. Les instances de consultation.....	18
2.3.1. Le conseil de développement territorial.....	18
2.3.2. La conférence des maires	18
2.3.3. Le comité de programmation du groupe d'action locale	19
3. DES MISSIONS VARIÉES.....	19
3.1. Le projet de territoire	19
3.2. Les actions portées par le pôle d'équilibre territorial et rural.....	21
3.2.1. Des actions variées en matière de développement économique, parfois très résiduelles	21
3.2.2. Un positionnement sur les enjeux environnementaux à affirmer	22
3.3. L'animation des dispositifs contractuels	24
3.3.1. Un travail de coordination, mais pas de réel suivi des projets.....	24
3.3.2. Les projets portés par les deux contrats	25
3.4. L'animation du programme Leader	26
3.4.1. Le cadre retenu par la région Occitanie	26
3.4.2. Les projets retenus dans le cadre du programme Leader	26
4. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DU PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL	29
4.1. La situation financière	29
4.1.1. La fiabilité des comptes	29
4.1.2. Les caractéristiques principales du pôle d'équilibre territorial et rural depuis 2015.....	29
4.1.3. Le fonctionnement courant	30
4.1.4. Une situation bilancielle marquée par l'absence d'endettement.....	35
4.2. Les ressources humaines.....	36
4.2.1. Un personnel en contrat à durée indéterminée et qualifié.....	36

4.2.2. Un effectif fluctuant en fonction des projets et de leur financement.....	37
4.2.3. Le régime indemnitaire	38
4.2.4. Le temps de travail.....	39
ANNEXES.....	41
GLOSSAIRE.....	45

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) de l'Albigeois et des Bastides pour les exercices 2015 et suivants. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale sur les PETR. Celui de l'Albigeois et des Bastides, institué dans le cadre des dispositions de la loi MAPTAM¹, est né le 1^{er} janvier 2015, en remplacement de l'association de Pays préexistante.

Le PETR a élaboré un projet de territoire pour la période 2015-2020, articulé autour d'axes stratégiques très larges. Dans ces conditions, il s'est engagé sur des dossiers portant sur des thématiques variées, ce qui a pu nuire à la lisibilité de son action. Dans le cadre de l'élaboration du futur projet de territoire 2021-2026, la chambre lui recommande de dresser un bilan précis de la mise en œuvre du projet 2015-2020 et de définir des objectifs stratégiques en adéquation avec les moyens dont il dispose.

En matière de développement économique, le PETR a engagé des actions nombreuses, parfois très ponctuelles et sur lesquelles sa valeur ajoutée n'apparaît pas aisément. Pour autant, il a acquis une expertise reconnue dans le champ du développement durable en s'investissant dans la durée dans des dispositifs qui ont eu un impact sur le territoire. La chambre l'encourage à affirmer de façon plus déterminée ce positionnement qui constitue déjà l'un des marqueurs de son action.

Le PETR assure la coordination des contrats territoriaux signés avec l'État (contrat de ruralité) et la région (contrat territorial Occitanie). S'il mène un travail de coordination et d'accompagnement des porteurs de projets qui est bien identifié, il n'a pas les moyens d'exercer un réel suivi des projets. Le PETR assure également l'animation du programme Leader², dans le cadre d'un « groupement d'action locale »³. L'enveloppe financière disponible pour la période 2014-2020 est consommée à hauteur de 67 % au 31 décembre 2020, soit un niveau encore relativement modéré.

Les moyens humains et financiers dont il dispose sont modestes. Ses ressources sont essentiellement composées des participations financières des établissements publics de coopération intercommunale membres et de subventions. Ses charges sont très majoritairement des charges de personnel. Son résultat de fonctionnement, souvent négatif, le contraint à mobiliser fortement son fonds de roulement.

Le PETR est constitué d'une petite équipe, essentiellement des chargés de mission relevant de la catégorie A de la fonction publique territoriale. Ce niveau élevé de qualification lui permet d'assumer ses missions de coordination et d'animation des dispositifs contractuels. La chambre relève toutefois que le PETR n'a pas délibéré sur l'organisation et la durée du temps de travail.

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Leader (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) est un programme européen qui vise à soutenir des projets pilotes en zone rurale. C'est un axe du Feader (fonds européen agricole pour le développement rural).

³ Cf. *infra* § 3.4.1.

RECOMMANDATION

1. Dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire 2021-2026, dresser un bilan précis de la mise en œuvre du projet portant sur la période 2015-2020 pour fixer des objectifs stratégiques en adéquation avec les moyens dont dispose le pôle d'équilibre territorial et rural. *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 de l'Albigeois et des Bastides a été ouvert le 22 juin 2020 par lettre du président de section adressée à M. Didier Somen, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 12 novembre 2020.

Lors de sa séance du 20 novembre 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Didier Somen. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 30 mars 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LA CONSTITUTION DU PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL ET LES ENJEUX DE SON TERRITOIRE

1.1. La création du pôle d'équilibre territorial et rural

Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ont été institués par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM). Ils constituent un nouvel outil de coopération intercommunale et d'intégration communautaire en matière d'aménagement et de développement du territoire. Dans les faits, ils ont souvent succédé aux associations de pays. Sauf dispositions spécifiques, ils sont soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes fermés⁴.

Lors de son assemblée générale du 25 juin 2014, l'association du Pays de l'Albigeois et des Bastides a acté sa transformation en PETR sur un périmètre territorial inchangé. Les cinq communautés de communes (CC) membres de l'association ont toutes délibéré en ce sens en septembre 2014 avec approbation des nouveaux statuts, ce qui a permis la création du PETR de l'Albigeois et des Bastides par arrêté préfectoral du 20 novembre 2014.

Le PETR est né le 1^{er} janvier 2015 sur un périmètre identique à celui de l'association de pays préexistante, en reprenant ses actifs et ses personnels. Le territoire n'a pas évolué depuis la création du PETR. Il est composé de 95 communes⁵ et 5 CC :

- la CC du Cordais et du Causse (19 communes, 4 807 habitants) ;
- la CC Carmausin-Ségala (32 communes, 30 392 habitants) ;
- la CC Val 81 (19 communes, 5 614 habitants) ;
- la CC Monts d'Alban et Villefrancois (14 communes, 6 413 habitants) ;
- la CC Centre Tarn (11 communes, 10 777 habitants).

La carte intercommunale apparaît encore très morcelée sur le territoire du PETR, aucune évolution du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) n'étant intervenue à l'occasion de la refonte du schéma départemental de coopération intercommunale le 1^{er} janvier 2017. Ainsi, quatre des cinq EPCI qui composent le PETR ont une population inférieure au seuil de 15 000 habitants fixé par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, en application de la dérogation ouverte aux territoires de faible densité. Ce morcellement de la carte intercommunale se vérifie du reste à l'échelle de l'ensemble du département du Tarn, territoire majoritairement rural. La rationalisation de l'organisation territoriale issue de la refonte du schéma départemental de coopération intercommunale du 1^{er} janvier 2017 est restée très en-deçà des ambitions portées par la loi NOTRe⁶.

⁴ Les PETR sont soumis aux dispositions spécifiques prévues par les articles L. 5741-1 à L. 5741-5 du code général des collectivités territoriales et rurales et par les points II et III non-codifiés de l'article 79 de la loi MAPTAM, qui disposent que « le PETR est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1, sous réserve du présent article ».

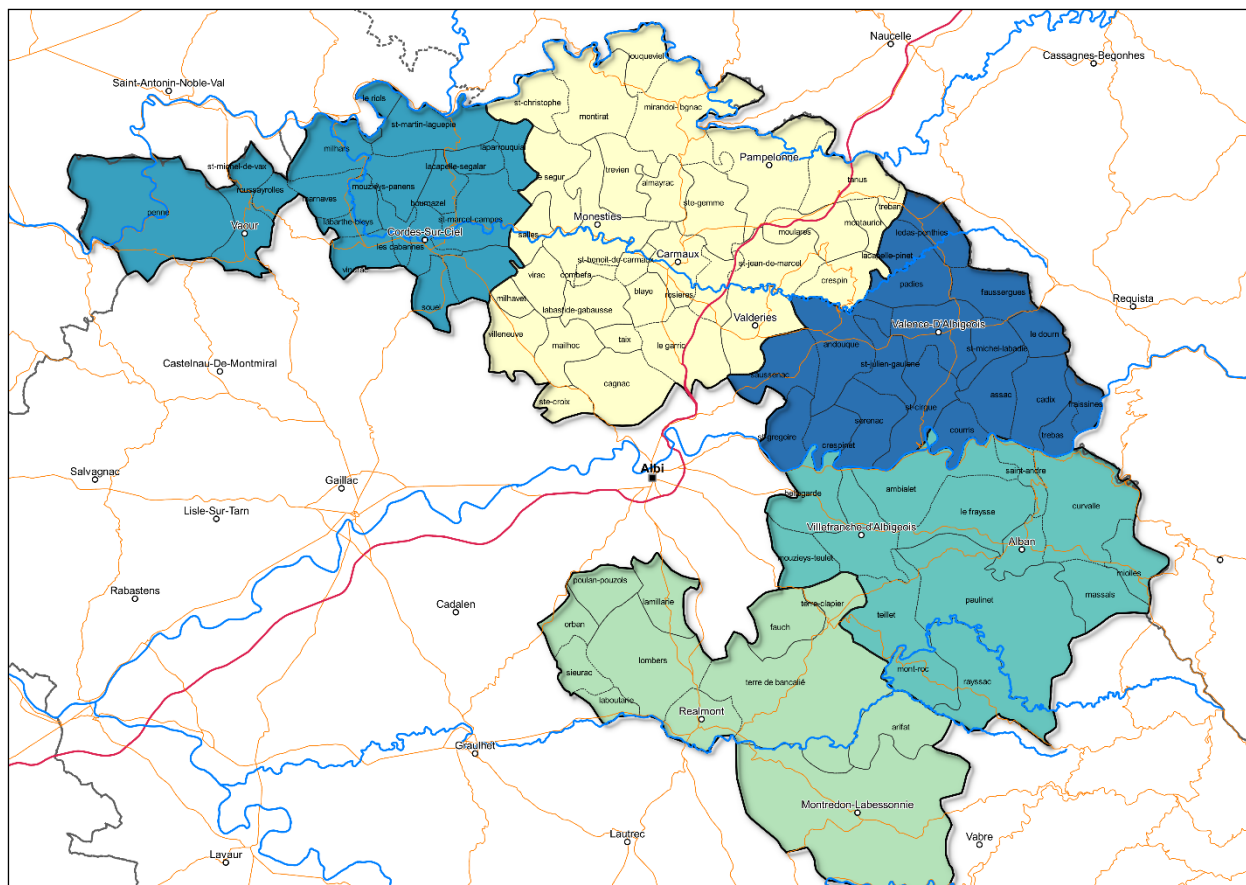
⁵ Au cours de la période sous revue, le nombre de communes qui composent le PETR est passé de 101 à 100 puis 95 en raison de plusieurs mouvements de fusion de communes.

⁶ Le département du Tarn comptait 21 EPCI avant 2017, et 16 EPCI depuis le 1^{er} janvier 2017. Sur les 16 EPCI qui composent actuellement le département, 10 EPCI comptent une population inférieure au seuil des 15 000 habitants (dont un qui compte une population inférieure à 5 000 habitants).

1.2. Un territoire polarisé par l'aire urbaine d'Albi

Le territoire du PETR, d'une superficie de 1 674 km², est localisé sur les franges de l'aire urbaine d'Albi. Si les communes qui le composent sont par définition majoritairement rurales, l'aire urbaine d'Albi rayonne largement sur une partie grandissante de son territoire.

carte 1 : le pôle d'équilibre territorial et rural : 5 EPCI et 95 communes



Source : PETR de l'Albigeois et des Bastides

La population du territoire s'établit à 58 150 habitants en 2016⁷, en croissance démographique légère mais régulière depuis le début des années 2000⁸. Cette relative vitalité démographique correspond principalement à l'arrivée de jeunes ménages actifs dont les emplois sont souvent localisés dans l'agglomération albigeoise. Malgré cette légère croissance démographique, la population du PETR reste vieillissante : 32 % de ses habitants ont plus de 60 ans, 15 % plus de 75 ans et seulement 20 % ont moins de 20 ans. L'indice de vieillissement⁹ est de 155 au sein du PETR, contre 122 pour l'ensemble de l'espace rural de la région Occitanie.

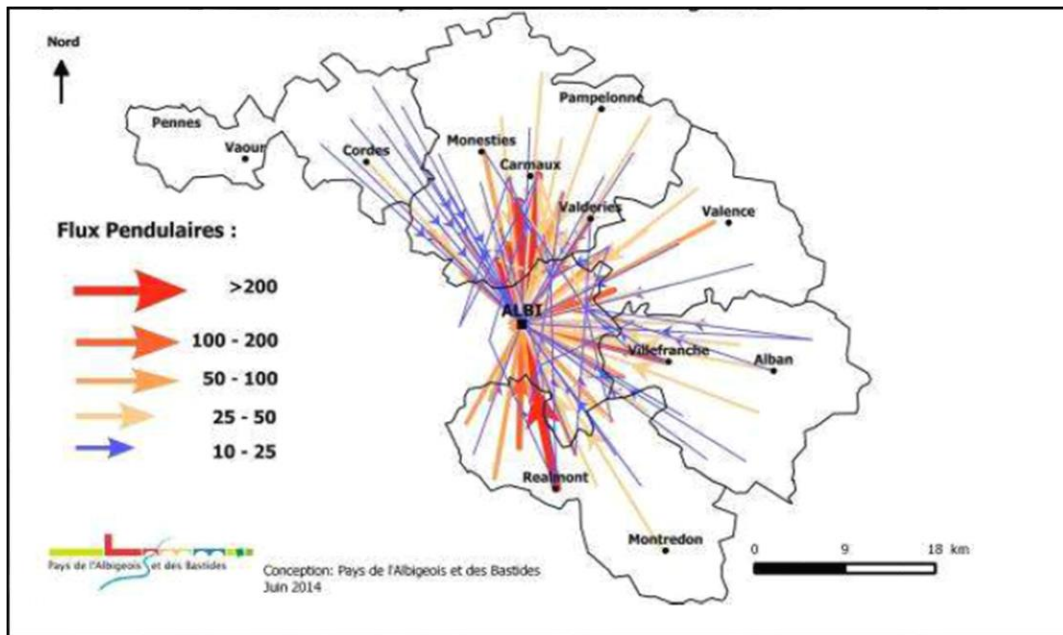
De façon assez logique, le secteur sous influence directe de l'aire urbaine d'Albi, qui jalonne les principaux axes de communication, est celui qui voit sa population augmenter de façon significative. À l'inverse, les communes les plus éloignées d'Albi subissent un déclin démographique. Le PETR de l'Albigeois et des Bastides est donc fortement polarisé par l'aire urbaine d'Albi, et à un degré moindre par celle de Carmaux.

⁷ Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

⁸ Environ 200 habitants supplémentaires chaque année sur la période sous revue, selon le PETR.

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.

carte 2 : les flux pendulaires entre Albi et le pôle d'équilibre territorial et rural (2014)



Source : PETR de l'Albigeois et des Bastides

Le territoire du PETR est marqué par la ruralité : 60 communes sur 95 ont une densité inférieure à 25 habitants par km², et 17 communes une densité de moins de 10 habitants par km². L'ensemble du territoire est classé en zone de revitalisation rurale et huit communes bénéficient des aides à finalité régionale. Un quart des communes, représentant 35 % de la superficie du territoire, est classé en zone de montagne (Massif Central).

Si l'économie du territoire se caractérise par une place croissante du secteur tertiaire, qui représente 63 % des emplois, les activités agricoles restent importantes et occupent encore plus de 15 % des emplois¹⁰ (contre 21 % des emplois en 1999). L'analyse des déplacements domicile-travail indique que 55 % des actifs vivent et travaillent au sein du territoire du PETR, mais que 45 % des actifs qui résident sur le territoire travaillent à l'extérieur, principalement sur l'agglomération albigeoise. Les mouvements pendulaires sont donc très forts (le PETR estime que 91 % des habitants utilisent leur véhicule personnel pour les liaisons domicile-travail).

1.3. Un positionnement par rapport aux autres acteurs du territoire à renforcer

Le PETR souhaite se positionner comme une structure d'animation et d'ingénierie territoriale mais peine encore à être clairement identifié aux côtés des autres acteurs institutionnels, hormis pour ce qui relève des dispositifs de contractualisation. L'éclatement des missions exercées par le PETR ne facilite sans doute pas son positionnement sur des politiques publiques clairement identifiables par l'ensemble des acteurs du territoire.

¹⁰ Source : Insee 2018.

1.3.1. Des partenariats timides en matière de développement économique

Sur le plan du développement économique, le PETR s'efforce de travailler en lien avec les trois chambres consulaires (dont les représentants siègent au sein du conseil de développement). Des partenariats ont pu être engagés avec elles, notamment pour proposer des actions en matière de rénovation énergétique, d'alimentation, ou encore de photovoltaïque dans l'agriculture.

Dans le domaine du tourisme, le PETR mène des actions de promotion en coordination avec le réseau des offices de tourisme intercommunaux qui composent son territoire, ainsi qu'avec l'office de tourisme de l'agglomération albigeoise.

Le PETR travaille également en relation avec l'agence départementale d'information sur le logement dans le cadre de l'accompagnement à la rénovation énergétique. Ce partenariat lui permet de s'appuyer sur les compétences juridiques présentes au sein de l'agence départementale d'information sur le logement. Néanmoins, à ce stade, il a pour principale fonction de relayer auprès de l'agence départementale d'information sur le logement les demandes techniques liées à des projets de travaux d'économie d'énergie.

Le PETR ne travaille que très marginalement avec le parc national régional (PNR) du Haut-Languedoc, dont le périmètre ne concerne qu'une seule de ses communes (Montredon-Labessonnié). Il n'existe pas de convention entre les deux structures, le PETR ayant simplement transmis son projet de territoire au PNR pour s'assurer de sa conformité avec la charte de ce dernier. Les échanges encore limités gagneraient pourtant à être renforcés, notamment sur le volet climat-énergie du projet de territoire du PETR.

Le PETR pourrait se positionner de façon plus nette sur les enjeux de développement durable sur lequel il a progressivement acquis une expertise reconnue (cf. *infra*).

1.3.2. Une faible participation à l'élaboration des grands schémas territoriaux

Le PETR est une jeune institution qui a peu participé à l'élaboration des principaux schémas qui concernent directement son territoire.

Son territoire est concerné par deux schémas de cohérence territoriale (SCoT) :

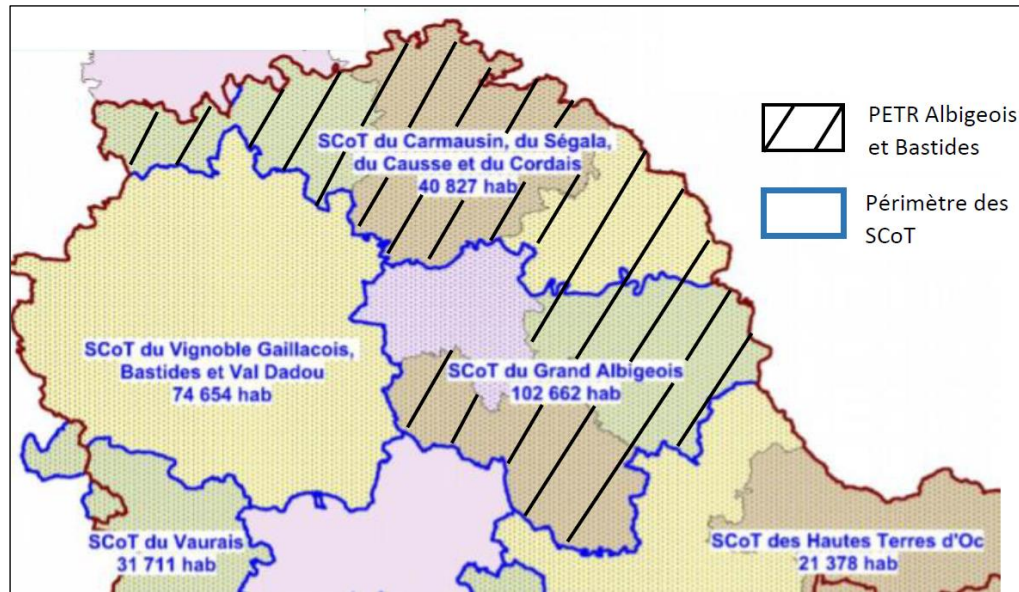
- sur la partie sud, le SCoT du Grand Albigeois (approuvé en 2011 et révisé en 2017) est composé de 47 communes réparties en trois EPCI : la communauté d'agglomération de l'Albigeois, les CC Centre Tarn et Monts d'Alban et Villefrancois ; avec 99 149 habitants en 2016, ce vaste territoire s'articule autour du pôle urbain d'Albi, des centralités de Réalmont et Alban et des relais de Villefranche d'Albigeois et Montredon-Labessonnié ;
- sur la partie nord, le SCoT du Carmausin, du Ségala, du Causse et du Cordais est approuvé depuis 2019. Il concerne 70 communes, organisées en trois CC : le Carmausin-Ségala, Val 81 et le Cordais-Causse. Avec 40 809 habitants en 2016, ce territoire s'articule autour du pôle urbain de Carmaux, des centralités de Cordes sur Ciel et Valence d'Albigeois et d'un maillage de bourgs et villages ruraux.

Le PETR intervient uniquement en assistance technique pour le SCoT du Carmausin, du Ségala, du Causse et du Cordais¹¹. Il ne joue aucun rôle vis-à-vis du deuxième SCoT qui couvre

¹¹ À cet effet, une chargée de mission est mise à disposition du SCoT sur une partie de son temps (40 jours en 2019).

partiellement le reste de son territoire. Le morcellement des SCoT sur cette partie du département du Tarn constitue un handicap pour l'ancrage du PETR, qui ne porte pas de SCoT. Ainsi, parallèlement à son action, deux syndicats ont été constitués pour porter les deux SCoT, définis sur des périmètres distincts de celui du PETR et à des échelles qui restent réduites. La fragmentation du nombre d'acteurs ne contribue pas à la rationalisation de l'organisation territoriale et ne lui permet pas de définir des objectifs de planification stratégique à l'échelle de son territoire.

carte 3 : périmètres du pôle d'équilibre territorial et rural et des schémas de cohérence territoriale



Source : chambre régionale des comptes (CRC) et direction départementale des territoires du Tarn

De façon très marginale, le PETR a participé, dans le cadre des ateliers mis en place par les services de la préfecture et du conseil départemental, à l'élaboration du schéma départemental d'accessibilité des services publics.

1.3.3. Des dispositifs contractuels engagés avec l'État, la région et le département

L'article L. 5741-3-II du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que « le PETR peut constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infradépartementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires ».

À ce titre, le PETR de l'Albigeois et des Bastides a signé avec l'État un contrat de ruralité¹² portant sur la période 2017-2020. Ce contrat, qui associe également le conseil régional Occitanie, le conseil départemental du Tarn, la caisse des dépôts et consignations, l'agence régionale de santé et les cinq EPCI membres, a vocation à coordonner les outils de financement de l'État (dotation d'équipement des territoires ruraux et dotation de soutien à l'investissement local notamment) sur des projets publics en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou de

¹² Ce contrat s'organise autour des sujets suivants : l'accès aux services publics et aux soins ; la revitalisation des bourgs-centres ; l'attractivité du territoire ; les mobilités locales et l'accessibilité au territoire ; la transition écologique et énergétique ; et la cohésion sociale.

cohésion sociale. La question de la pérennité de ce type de contrat à partir de 2021 se pose, l'État souhaitant redéfinir sa politique de contractualisation avec les territoires¹³.

Parallèlement, la contractualisation s'est renforcée avec la région Occitanie qui a souhaité privilégier les territoires de projet (pays, PETR ou PNR). La région considère le PETR comme un relais utile pour la mise en œuvre de ses politiques. Il est désormais le seul interlocuteur du nouveau contrat territorial Occitanie (CTO) 2018-2021.

Ce nouveau contrat territorial a été signé le 18 juillet 2019 par la région Occitanie, le conseil départemental du Tarn et le PETR, mais pas par l'État. Il constitue un cadre d'intervention important. Il identifie deux enjeux principaux : premièrement, le développement de l'attractivité et l'amélioration de la qualité de vie et, deuxièmement, le soutien à l'économie locale et l'emploi. Ces enjeux sont déclinés en cinq objectifs stratégiques¹⁴, donnant lieu au total à 10 fiches mesures, qui précisent le contenu des actions, les dispositifs auxquels elles se rattachent, l'organisme chargé de la maîtrise d'ouvrage et les financements possibles. Le contrat fixe des axes stratégiques au PETR et présente les dispositifs de financement applicables sur son territoire. En préparant l'instruction des dossiers pour les financeurs, le PETR s'assure du respect des objectifs définis par les cadres contractuels. Cette convention revient à lui donner mandat de participer activement à la coordination des financements.

Le PETR se trouve donc engagé dans deux démarches de contractualisation aux objectifs très proches, avec des partenaires différents. La superposition de deux dispositifs sur un même territoire apparaît peu pertinente et se révèle porteuse de lourdeurs inutiles. Plusieurs projets accompagnés et suivis par le PETR sont portés dans chacun des deux contrats¹⁵. L'élaboration d'un document contractuel unique, associant tous les partenaires et tous les outils de financement mobilisables, donnerait plus de lisibilité aux porteurs de projet et faciliterait l'action de coordination qu'il mène¹⁶.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la région Occitanie indique qu'elle partage l'objectif d'avoir un document contractuel unique associant tous les partenaires, mais précise que la gouvernance commune entre les deux actuels contrats permet d'ores et déjà de faciliter leur mise en œuvre. Le fait qu'il y ait deux contrats portant sur un même territoire renforce pour la chambre l'intérêt d'établir un unique document contractuel.

1.3.4. Des relations avec les collectivités territoriales à renforcer

Les dispositifs contractuels permettent au PETR d'être positionné comme une structure coordonnant et véhiculant des financements publics. Au-delà de la recherche de subventionnement, le PETR souhaite être identifié comme un appui à l'ingénierie territoriale.

¹³ Le PETR indique avoir sollicité à plusieurs reprises les services de la préfecture pour obtenir des informations sur l'avenir des contrats de ruralité à partir de 2021 sans obtenir de réponse.

¹⁴ Les cinq objectifs stratégiques confiés au PETR : construire un territoire équilibré, solidaire et ouvert ; garantir un cadre de vie de qualité ; affirmer et valoriser la vocation économique du territoire ; conforter le tourisme comme moteur économique ; et gérer et évaluer la politique globale de développement.

¹⁵ Entre 2015 et 2019, 98 dossiers sont inscrits dans le cadre du contrat de ruralité et 106 dossiers dans le cadre du CTO. Il y a 87 dossiers qui sont communs aux deux contrats.

¹⁶ Des échanges sont en cours entre l'État et les régions pour aboutir à une fusion des dispositifs contractuels à travers l'élaboration d'un contrat unique qui serait dénommé « contrats de relance et de développement économique », mais aucune annonce n'a encore été faite au moment du dépôt du présent rapport.

À l'échelle interne, le PETR a signé une convention territoriale avec les cinq CC de son territoire pour préciser son rôle et ses missions. Elle prévoit notamment qu'il puisse proposer un soutien aux EPCI membres dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire.

À ce titre, il apporte un appui aux CC qui le composent, dès lors qu'il est en capacité de mobiliser une expertise utile. Il est à noter que la modestie des moyens humains dont il dispose, ainsi que la diversité des champs sur lesquels il cherche à se positionner, rendent son rôle modeste, en particulier par comparaison avec le conseil départemental du Tarn.

La mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) constitue un exemple intéressant de l'appui apporté par le PETR aux EPCI de son territoire. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, promulguée le 17 août 2015, impose aux CC de plus de 20 000 habitants d'élaborer un PCAET à échéance du 1^{er} janvier 2019¹⁷. Sur son territoire, seule la CC du Carmausin-Ségala était dans l'obligation de réaliser un PCAET. Le volontarisme affiché par le PETR a incité les quatre autres EPCI à s'engager dans cette démarche. Il a ainsi accompagné les cinq EPCI dans l'élaboration de leur PCAET, avec le soutien financier de l'agence de la transition écologique (Ademe)¹⁸. Il a effectué un travail d'animation, en organisant les comités techniques et les comités de pilotage, et a participé à l'élaboration des diagnostics et des plans d'action pour chaque PCAET.

La démarche accomplie par le PETR pour accompagner les EPCI dans l'élaboration de leur PCAET met en évidence la capacité du pôle à mobiliser son expertise de façon pertinente, en appui des collectivités. En outre, cette démarche d'accompagnement permet de mutualiser des moyens à l'échelle de son territoire et de faire converger les PCAET autour d'objectifs communs et partagés par tous les acteurs du territoire. Paradoxalement, cet exemple souligne aussi la limite de son action qui n'a pas été en capacité d'établir et de porter un PCAET unique. En effet, un PCAET ne peut juridiquement être porté que par un EPCI ou par le syndicat qui porte le SCoT, si tous les EPCI du territoire du SCoT lui transfèrent la compétence.

Pour l'essentiel, le soutien que peut apporter le PETR en matière d'ingénierie territoriale aux CC qui le composent reste limité aux thématiques environnementales. Il indique qu'il est à la disposition des communes et des CC de son territoire et qu'il s'efforce de répondre à chaque sollicitation. Pour autant, la modestie des moyens humains dont il dispose, ainsi que la concurrence exercée par les services du conseil départemental, beaucoup plus étoffés, rendent ce souhait peu effectif.

Il est d'ailleurs révélateur de constater que le conseil départemental du Tarn s'est engagé dans une démarche de contractualisation directement avec les EPCI, dans le cadre du dispositif « Atouts-Tarn », parallèlement à la contractualisation opérée avec le PETR dans le cadre du CTO aux côtés de la région. Le département cherche ainsi à conserver une relation directe avec les EPCI dans l'appui financier qu'il apporte à la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire, sans utiliser le relais que constitue le PETR.

Enfin, le PETR a peu de relations avec les collectivités territoriales de son environnement départemental et régional. Il n'a pas noué de relation avec la métropole toulousaine, certes éloignée géographiquement. Le PETR s'efforce néanmoins de travailler aux côtés de la communauté

¹⁷ Ce document-cadre de la politique énergétique et climatique constitue un projet territorial de transition écologique et énergétique dont la finalité est la lutte contre le changement climatique. Il prend en compte l'ensemble de la problématique climat, air énergie par le biais de plusieurs axes de la politique énergétique permettant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'adaptation au changement climatique, la sobriété énergétique, la qualité de l'air et le développement des énergies renouvelables.

¹⁸ Anciennement agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

d'agglomération de l'Albigeois, par exemple sur des sujets de promotion touristique, sans que ces relations ne soient formalisées au travers d'un contrat de réciprocité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le PETR de l'Albigeois et des Bastides, institué dans le cadre des dispositions de la loi MAPTAM, est né le 1^{er} janvier 2015, en remplacement de l'association de Pays préexistante. Son territoire, tout en restant marqué par la ruralité, est fortement polarisé par l'aire urbaine d'Albi.

Le PETR souhaite se positionner comme une structure d'animation et d'ingénierie territoriale mais peine encore à être clairement identifié aux côtés des autres acteurs institutionnels. Les partenariats initiés en matière de développement économique restent timides, le PETR ne porte pas de SCoT et son appui aux collectivités territoriales du territoire reste contraint par des moyens humains limités. Pour autant, il a initié plusieurs actions en matière de développement durable sur lesquels il a acquis une expertise reconnue. Enfin, il est en charge de l'animation des dispositifs contractuels engagés avec l'État (contrat de ruralité) et la région (CTO) ainsi que de la mise en œuvre du programme de liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Leader).

2. LA GOUVERNANCE DU PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL

Conformément aux dispositions législatives, le PETR est administré par un conseil syndical et un bureau élus en son sein. En vertu de l'article L. 5741-1 du CGCT, la gouvernance est complétée de deux instances consultatives, le conseil de développement territorial et la conférence des maires.

tableau 1 : nombre de réunions de chaque instance

Instances	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Bureau du PETR	4	4	4	5	3	20
Comité syndical	6	3	3	3	4	19
Conférence des maires	0	1	1	1	0	3
Conseil de développement	3	2	2	1	1	9
Total	13	10	10	10	8	51

Source : PETR de l'Albigeois et des Bastides

2.1. L'exécutif : le président et le bureau syndical

Par délégation du comité syndical, le président est chargé de l'administration du PETR et de la mise en œuvre des délibérations. Il peut déléguer certaines de ses compétences par arrêté.

Ses statuts prévoient la mise en place d'un bureau composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et éventuellement d'un ou plusieurs autres membres.

Le bureau se réunit sur convocation du président, selon les formes et délais prescrits par la loi, notamment par les articles L. 2121-9 et suivants du CGCT. Il assure les fonctions déléguées par le comité syndical : les demandes de financement au titre des fonds européens, de l'État, de la région et du département, la réponse à des appels à projet entrant dans le champ des missions du PETR, l'établissement de conventions avec des partenaires extérieurs ou des collectivités locales

du territoire, toujours dans le champ des missions du PETR. Ces délégations emportent pour le président l'obligation de rendre compte lors de chaque réunion du comité syndical des décisions qu'il a prises.

tableau 2 : la composition du bureau du pôle d'équilibre territorial et rural

Président	Maire de Taïx	Président CC Carmausin Ségala
1er Vice Président	Maire de Terre de Bancalié	Président CC Centre Tarn
2ème Vice Président	Maire de St André	Vice-Président CC des Monts d'Alban et du Villefrancois
3ème Vice Président	Maire de Cadix	Président CC VAL 81
4ème Vice Président	Maire de Marnaves	CC du Cordais et du Causse
	Maire de Valdéries	CC Carmausin Ségala
	Maire de Ste Gemme	CC Carmausin Ségala
	Adjoint au maire de St Christophe	CC Carmausin Ségala
	Maire de Saussenac	Vice-Président CC VAL 81
	Maire d'Arifat	CC Centre Tarn
	Maire de Poulan pouzols	CC Centre Tarn
	Adjoint au maire de Bellegarde-Marsal	Vice-Président CC des Monts d'Alban et du Villefrancois
	Maire de Roussayrolles	Vice-Président CC du Cordais et du Causse

Source : PETR de l'Albigeois et des Bastides

Le bureau compte 13 membres, dont le président et quatre vice-présidents. Le président du syndicat est M. Didier Somen, par ailleurs maire de Taïx et président de la CC du Carmausin-Ségala. Les quatre vice-présidents représentent les quatre autres CC composant le PETR.

Le bureau s'est réuni entre trois et cinq fois par an au cours de la période examinée, dans le respect des délégations accordées par le comité syndical. Ainsi, les principaux débats qui traitent du positionnement du PETR et des enjeux du territoire se tiennent plutôt au sein du comité syndical, le bureau traitant davantage de la mise en œuvre des objectifs fixés par le projet territorial. L'implication de l'ensemble des membres du conseil syndical sur les grandes orientations données au PETR permet une meilleure appropriation des politiques mises en œuvre par l'organisme.

Par délibération du 22 janvier 2015, le comité syndical a accordé des indemnités aux membres du bureau. Leur montant, fixé par délibération du 11 mars 2015, est conforme aux dispositions du décret du 7 juillet 2010 relatif aux syndicats mixtes fermés ayant une population totale comprise entre 50 000 et 99 999 habitants, et s'établit à un total de 2 132,62 € bruts par mois¹⁹. Dans le détail, l'enveloppe est répartie entre le président, les vice-présidents et les membres du bureau ayant une délégation de la façon suivante.

¹⁹ Le plafond est de 1 122,57 € par mois pour le président (29,53 % de l'indice brut 1015) et 448,95 € par mois pour les vice-présidents (11,81 % de l'indice brut 1015), soit pour le PETR un plafond global de 2 918,37 € brut par mois.

tableau 3 : les indemnités des membres du bureau

Fonction	Montant brut mensuel
Président	561,26 €
Vice-président (4)	224,58 € X 4 = 897,92 €
Membres du bureau ayant reçu délégation (3)	224,48 € X 3 = 673,44 €
TOTAL	2 132,62 €

Source : CRC d'après délibération du 11 mars 2015

2.2. Le comité syndical

Le PETR de l'Albigeois et des Bastides étant un syndicat mixte fermé, le comité syndical est exclusivement composé de délégués élus par les EPCI. Ni la région ni les départements ne sont de ce fait représentés dans ses instances.

Les sièges au sein du comité syndical sont répartis au *pro rata* du nombre d'habitants selon une clé de répartition fixée dans les statuts. Aucune des CC membres ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. La composition détaillée du comité syndical figure en annexe 1.

tableau 4 : la représentation des EPCI dans le comité syndical

		Nombre de titulaires	Nombre de suppléants
EPCI de plus de 30 000 habitants	CC Carmausin - Ségala	9	5
EPCI de 10 000 à 20 000 habitants	CC Centre Tarn	5	3
EPCI de moins de 10 000 habitants	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	3	2
	CC VAL 81	3	2
	CC du Cordais et du Causse	3	2
TOTAL		23	14

Source : CRC d'après les statuts du PETR Albigeois et Bastides

Les règles portant sur les conditions de délibération (ordre du jour, questions orales, informations demandées à l'administration, publicité des comités syndicaux, vote, formalités de publicité des procès-verbaux) n'appellent pas d'observation particulière. Il peut être uniquement relevé que le comité syndical s'est réuni à un rythme inférieur à celui prévu par ses statuts (au moins une fois par trimestre) en 2016, 2017 et 2018 (trois réunions par an sur ces trois exercices). Toutefois, le *quorum* a été respecté sans difficulté lors de chaque réunion du comité syndical, ce qui témoigne de l'intérêt des élus du territoire pour le rôle du PETR.

Conformément aux articles L. 5211-1 et L. 2121-8 du CGCT, le comité syndical s'est doté d'un règlement intérieur. Il a pour objet de préciser l'organisation et les conditions de fonctionnement du PETR et de définir l'ensemble des règles n'ayant pas de caractère législatif ou réglementaire.

2.3. Les instances de consultation

2.3.1. Le conseil de développement territorial

En application de l'article L. 5741-1-IV du CGCT²⁰, les PETR sont tenus d'instituer un conseil de développement territorial réunissant des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de leurs territoire, ayant vocation à donner des avis ou être consulté sur les principales orientations stratégiques du pôle, et toute question d'intérêt territorial.

Les statuts du PETR disposent que ce conseil réunit des représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR, conformément à l'article L. 5741-1-IV du CGCT.

Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par ses propres statuts. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical et doit établir un rapport annuel d'activité, lequel doit faire l'objet d'un débat devant le comité syndical. De plus, il peut être associé aux travaux du PETR et se réunir autant que de besoin.

Le conseil de développement territorial est uniquement composé de deux collèges : le collège des chambres consulaires, organisations syndicales et organismes qualifiés d'une part ; le collège des « acteurs locaux » d'autre part (cf. composition détaillée en annexe 2).

Le premier collège compte 12 membres : six représentants des trois chambres consulaires et six représentants de syndicats et autres institutions du territoire. Le collège des « acteurs locaux » est le plus fourni, avec 23 membres. Il est composé d'entrepreneurs, de professionnels de santé, de travailleurs sociaux, de présidents d'association, et mériterait d'être davantage structuré. Les principales thématiques traitées par le PETR, notamment en matière d'environnement et de développement durable, sont peu représentées au sein de ce collège. Le conseil de développement territorial s'est organisé en désignant un bureau, conformément aux dispositions du règlement intérieur, qui est chargé d'animer le conseil et de préparer les réunions.

Le conseil de développement territorial est consulté pour avis et suggestions sur les principales orientations du PETR, en particulier pour toutes les révisions du projet territorial. De façon plus générale, il peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Il a ainsi vocation à être une force de proposition permettant au PETR de bien intégrer les attentes et les besoins des forces vives du territoire. Dans les faits, son implication apparaît limitée. La faible participation aux réunions du conseil, ainsi que le fort renouvellement de ses membres au cours de la période sous revue, témoignent de la difficulté de cette instance à s'approprier les enjeux et les objectifs du PETR.

2.3.2. La conférence des maires

L'article L. 5741-1 du CGCT prévoit que le PETR se dote d'une conférence des maires. Celle-ci réunit les maires des communes situées dans le périmètre du PETR. Elle doit être notamment consultée lors de l'élaboration, la modification et la révision du projet de territoire.

²⁰ « Un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR. Il est consulté sur les principales orientations du conseil syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial. Le rapport annuel d'activité établi par le conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du PETR. Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par les statuts du PETR. ».

Chaque maire détient une voix au sein de cette instance qui doit se réunir au moins une fois par an.

Depuis la création du PETR, cette instance consultative ne s'est réunie qu'à trois reprises (en 2016, 2017 et 2018), et sans délibération formalisée. Les réunions visent principalement à apporter de l'information aux élus, le format prévu (95 membres) ne permettant pas un fonctionnement très opérationnel.

2.3.3. Le comité de programmation du groupe d'action locale

Le comité de programmation, organe décisionnel du groupe d'action locale (GAL), note et sélectionne les projets qui sont financés dans le cadre du programme Leader. Ses décisions lient le conseil syndical et engagent le subventionnement européen.

Ce comité est composé de 27 membres titulaires (13 élus du comité syndical du PETR + 14 membres de la société civile) et 13 suppléants (six élus du comité syndical du PETR + sept membres de la société civile²¹). Le président du PETR est le président du GAL, qui est signataire de la convention avec l'autorité de gestion, à savoir la région Occitanie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gouvernance du PETR est conforme au cadre législatif et réglementaire et n'appelle pas de commentaire particulier. Si les élus se sont correctement appropriés les enjeux du PETR au travers du comité syndical, le conseil de développement territorial, qui rassemble les forces vives du territoire, peine à s'affirmer comme une instance de proposition, faute d'une réelle implication de ses membres et d'une plus forte représentativité de la thématique du développement durable.

3. DES MISSIONS VARIÉES

3.1. Le projet de territoire

Le projet de territoire²² 2015-2020, élaboré au cours de l'année 2015 dans le cadre d'une démarche participative impliquant l'ensemble des acteurs du PETR ainsi que les forces vives du territoire²³, a été validé par le conseil syndical le 1^{er} mars 2016.

Construit à partir d'un diagnostic précis et pertinent, il a permis au PETR de dégager les atouts et les faiblesses de son territoire, à savoir les menaces liées au vieillissement de la population, à l'enclavement du territoire, à la faible coordination des acteurs, mais aussi les

²¹ Les membres de la société civile sont désignés au sein du conseil de développement du PETR.

²² Article L. 5741-2-I alinéa 3 du CGCT : « Le projet de territoire définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du PETR. Il 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. Il doit être compatible avec les SCoT applicables dans le périmètre du pôle. Il peut comporter des dispositions relatives à toute autre question d'intérêt territorial ». Article L. 5741-2-I alinéa 5 du CGCT : « Le projet de territoire est soumis pour avis à la conférence des maires et au conseil de développement territorial et approuvé par les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre qui composent le PETR et, le cas échéant, par les conseils départementaux et les conseils régionaux ayant été associés à son élaboration ».

²³ Plusieurs ateliers thématiques ont été organisés en octobre et novembre 2015. Une fois la trame du projet de territoire arrêtée, des réunions se sont tenues avec chaque CC membre pour s'assurer de la cohérence du projet avec les orientations de chaque EPCI.

opportunités permises par la qualité du cadre de vie, des ressources naturelles et patrimoniales préservées, une agriculture dynamique et un tissu de très petites entreprises bien réparties sur le territoire.

Ce diagnostic constitue une base de départ utile qui est adossée en introduction de chacun des contrats de territoire signés avec l'État et la région Occitanie.

De façon structurée, le projet est articulé autour de quatre axes stratégiques :

- le premier concerne l'attractivité du territoire et l'amélioration de la qualité de vie. Dans ce cadre, le PETR envisage la réhabilitation et la rénovation énergétique des logements, l'aménagement d'espaces publics et la création de liaisons douces, la dynamisation commerciale et l'amélioration continue des services à la population avec une attention particulière pour les problématiques de santé et de vieillissement, la réorganisation de l'accueil et de l'information touristique ainsi que la mise en valeur des sites majeurs ;
- le second prévoit un soutien à l'économie locale et à l'emploi à travers le développement d'une économie de proximité et le renforcement du tissu productif. Le PETR a l'ambition de renforcer l'attractivité des zones existantes (requalification, adaptation aux besoins des entreprises en place, équipements collectifs pour l'accueil de nouveaux entrepreneurs), de soutenir les actions collectives de transformation, de commercialisation et de valorisation des produits agricoles locaux, en lien avec la consommation locale, de promouvoir le développement d'une économie touristique ;
- le troisième concerne la transition énergétique pour une croissance verte. Le PETR souhaite accompagner la rénovation énergétique des logements et bâtiments publics, en facilitant l'émergence de nouveaux projets de production d'énergie renouvelable, en associant collectivités locales et citoyens, et contribuer au développement des modes de déplacements doux ;
- enfin, le quatrième vise à construire un territoire équilibré, solidaire et ouvert. À travers cet axe, le PETR indique vouloir veiller aux équilibres internes, au renforcement des solidarités et des actions communes entre les différentes collectivités et les différents acteurs, et souhaite initier de nouvelles coopérations avec les territoires voisins sur des objectifs et des actions concrètes, en particulier avec la communauté d'agglomération de l'Albigeois.

Le projet de territoire est le résultat d'un travail approfondi et constitue un document de cadrage utile au développement et à l'enracinement du PETR dans un paysage institutionnel déjà dense. Il souffre néanmoins d'une faiblesse : les objectifs poursuivis apparaissent très larges et aucune ligne directrice ne ressort clairement. Un tel document ne permet pas d'identifier le PETR à une politique publique qui ne pourrait être exercée de façon pertinente qu'à l'échelle de son territoire. Ne portant pas de SCoT, le PETR a choisi de s'engager dans un grand nombre de thématiques, ce qui peut nuire à la lisibilité de son action. Dans ces conditions, les missions assurées par le PETR s'avèrent très variées, portant parfois sur des actions très ponctuelles ou très résiduelles.

Le PETR n'a pas effectué de bilan de la mise en œuvre de son projet de territoire 2015-2020. Il apparaît d'ores et déjà que certains axes ont été davantage explorés que d'autres. À titre d'exemple, la prise en compte des problématiques de santé et de vieillissement, envisagée au travers de l'axe 1, semble absente des actions menées par le PETR depuis 2015. De fait, le spectre des actions menées par le PETR est déjà très étendu et il lui était difficile d'explorer toutes les thématiques envisagées dans le projet de territoire, au regard des moyens humains dont il dispose. Le PETR va s'engager en 2021 dans une démarche de renouvellement de son projet de territoire

pour la période 2021-2026. Dans cette perspective, il pourrait d'une part dresser un bilan précis de la mise en œuvre du projet portant sur la période 2015-2020 et d'autre part définir, pour le projet 2021-2026, des objectifs stratégiques en adéquation avec ses moyens.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique partager les analyses de la chambre et précise que le PETR a choisi de se faire accompagner, dans le cadre de l'élaboration de son futur projet de territoire, par un organisme extérieur afin de mieux positionner son projet au regard de ses capacités.

La chambre souligne l'importance pour le PETR d'établir un bilan détaillé du précédent projet de territoire et de se doter d'outils d'évaluation précis.

Recommandation

1. Dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire 2021-2026, dresser un bilan précis de la mise en œuvre du projet portant sur la période 2015-2020 pour fixer des objectifs stratégiques en adéquation avec les moyens dont dispose le pôle d'équilibre territorial et rural. *Non mise en œuvre.*

3.2. Les actions portées par le pôle d'équilibre territorial et rural

Le PETR est maître d'ouvrage de plusieurs dossiers, qui visent à matérialiser les objectifs fixés par le projet de territoire. Les actions menées en propre par le PETR apparaissent très diversifiées, éclatées en de nombreuses thématiques, ce qui n'est pas de nature à faciliter l'identification du rôle de l'organisme.

3.2.1. Des actions variées en matière de développement économique, parfois très résiduelles

Le développement économique relevant d'une compétence obligatoire exercée directement par les CC, le PETR intervient de façon complémentaire, généralement en appui des EPCI, sur des actions dont la portée reste assez modeste, tant au regard des financements mobilisés que des moyens humains qui y sont consacrés.

Le PETR est associé à des opérations menées par les chambres consulaires, dans des domaines divers : actions pour faciliter l'émergence de groupements d'entreprises avec la chambre de commerce et d'industrie, promotion des produits locaux avec l'ensemble des chambres consulaires, travail sur la reprise ou la transmission des exploitations agricoles en partenariat avec la chambre d'agriculture, etc. La participation du PETR à ces différentes actions apparaît très ponctuelle et sur des thématiques trop variées pour que ses équipes, de taille réduite, aient la possibilité de développer une réelle expertise.

Le tourisme est identifié comme un axe de développement pour le territoire. Le PETR s'est impliqué aux côtés des offices de tourisme, et en lien avec le comité départemental du tourisme du Tarn, dans des actions de promotion touristique. Depuis 2015, il a ainsi participé à l'édition d'un guide de vacances, à la conception de vidéos de présentation du territoire, à l'élaboration d'une application mobile à destination des familles, avec un financement Leader. Le PETR porte également une étude de définition d'un programme de signalisation touristique. La contribution du PETR, qui n'a pas de personnel dédié à la thématique touristique, semble peu déterminante. Si le souci de coordonner les actions menées à l'échelle de son territoire est légitime, la plus-value

de l'organisme n'apparaît pas aisément. Les réalisations les plus emblématiques (application mobile notamment) sont du reste réalisées à une échelle plus vaste que celle du PETR, le plus souvent départementale.

De façon plus substantielle, le PETR s'est engagé depuis 2016 dans l'élaboration d'un projet alimentaire territorial (PAT)²⁴. La mise en place d'un PAT permet de coordonner les démarches multiples de relocalisation de l'alimentation sur un territoire et de rassembler l'ensemble des acteurs liés à l'agriculture et l'alimentation autour d'objectifs et d'une stratégie validée par tous. Le PETR, qui a pris l'initiative de ce projet, en assure le pilotage aux côtés de plusieurs partenaires (chambres consulaires, offices de tourisme, etc.). Dans le cadre d'une stratégie validée par l'ensemble des acteurs²⁵, des objectifs ont été définis :

- mieux connaître les besoins et les attentes des consommateurs ;
- améliorer la communication autour de l'offre locale ;
- développer l'approvisionnement local de la restauration collective ;
- mobiliser du foncier agricole ;
- développer de la cohésion sociale *via* l'alimentation et l'agriculture.

Afin de mettre en œuvre les objectifs définis par le PAT, un plan d'action coordonné par le PETR, portant sur la période 2017-2020, a été élaboré. Les actions, de portée très variable, bénéficient d'un niveau de subventions publiques important (Leader, Ademe). Le recrutement d'un chargé de mission spécifiquement en charge de ce dossier a permis au PETR de s'engager dans la durée dans le dispositif.

À titre d'exemple, parmi les actions engagées au titre du PAT, peuvent être citées l'animation d'un réseau de restauration collective pour favoriser l'approvisionnement local, ou encore la mise en place de dispositifs destinés à favoriser l'implantation d'activités maraîchères dans la vallée du Tarn.

3.2.2. Un positionnement sur les enjeux environnementaux à affirmer

Le PETR s'est engagé dans plusieurs actions liées au développement durable, ce qui lui a permis d'acquérir une expertise reconnue dans ce domaine. La thématique du développement durable étant de plus en plus transversale dans la mise en œuvre des politiques publiques, le PETR pourrait être encouragé à affirmer de façon plus déterminée ce positionnement qui constitue déjà un des marqueurs de son action.

²⁴ Introduit par l'article 39 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014.

²⁵ Le 27 juin 2017 pour le PETR.

Depuis 2015, le PETR a coordonné l'appel à projets réalisé dans le cadre du dispositif « territoire à énergie positive pour une croissance verte » (TEPCV)²⁶. Il a dans ce cadre assuré le pilotage du dossier, qui a associé 24 maîtres d'ouvrage : les cinq CC du territoire, 17 communes et les deux syndicats en charge des SCoT. L'objectif principal du territoire est de diviser par deux les consommations d'énergie d'ici 2050 et de développer les énergies renouvelables. Plusieurs actions ont été menées entre 2015 et 2019, avec l'appui du PETR :

- des aides incitatives à la rénovation des logements ;
- la rénovation de plusieurs logements communaux pour améliorer leurs performances énergétiques ;
- des opérations de rénovation de l'éclairage public ;
- des études sur le développement des énergies renouvelables (études de la possibilité de création de parcs photovoltaïques sur les secteurs de Carmaux, du centre Tarn et des Monts d'Alban) ;
- un soutien à des initiatives citoyennes de transition énergétique.

Parmi les différentes actions engagées, le PETR a été maître d'ouvrage de la mise en place de la « plateforme REHAB ». L'objectif du dispositif, développé à partir de 2015, est de sensibiliser la population et les entreprises à la rénovation énergétique des logements et des bâtiments, et d'apporter des conseils pour faciliter les actions de réhabilitation. Le PETR a recruté dans ce cadre un chargé de mission spécifiquement dédié aux actions de la plateforme.

Sur la période 2015-2019, le PETR a reçu au total 732 demandes sur la « plateforme REHAB », réalisé 638 visites-conseils et participé à la recherche de financements pour 282 projets de rénovation énergétique de logements ou de bâtiments. Le montant moyen de ces projets, d'ampleur variable, s'élève à 6 065 € pour les rénovations dites « mono-lot »²⁷, à 12 850 € pour les rénovations « performantes » et à 39 400 € pour les rénovations « très performantes ».

tableau 5 : les dossiers traités par la plateforme REHAB (répartis par territoires intercommunaux)

	Carmausin-Ségala	Centre Tarn	Cordais et Causse	Monts d'Alban et Villefrancois	Val 81	Total PETR
Nombre de demandes	439	143	64	45	41	732
Visites-conseils	385	130	59	34	30	638
Bilans complets	65	16	16	14	9	120
Bilans simplifiés	291	70	40	19	15	435
Travaux réalisés	195	37	18	17	15	282
dont rénovation "mono-lot"	87	19	7	10	6	129
dont rénovation performante	85	13	7	4	6	115
dont rénovation très performante	23	5	4	3	3	38

Source : CRC d'après les données fournies par le PETR

²⁶ Un TEPCV est un territoire d'excellence de la transition énergétique et écologique. La collectivité s'engage à réduire les besoins en énergie de ses habitants, des constructions, des activités économiques, des transports et des loisirs. Elle propose un programme global pour un nouveau modèle de développement, plus sobre et plus économe. Les conventions financières du TEPCV financent des actions concrètes dans les six domaines de la transition écologique et énergétique : la réduction de la consommation d'énergie par, notamment, des travaux d'isolation des bâtiments publics et l'extinction de l'éclairage public après une certaine heure ; la diminution des pollutions et le développement des transports propres par l'achat de voitures électriques et le développement des transports collectifs et du covoiturage ; le développement des énergies renouvelables avec, par exemple, la pose de panneaux photovoltaïques sur les équipements publics et la création de réseaux de chaleur ; la préservation de la biodiversité par la suppression des pesticides pour l'entretien des jardins publics, le développement de l'agriculture et de la nature en ville ; la lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets avec la suppression définitive des sacs plastiques, des actions pour un meilleur recyclage et la diffusion des circuits courts pour l'alimentation des cantines scolaires ; l'éducation à l'environnement en favorisant la sensibilisation dans les écoles et l'information des habitants.

²⁷ Les travaux de rénovation « mono-lot » se limitent à une seule action : changement d'une chaudière, etc.

Sur la période 2015-2019, le PETR a mobilisé 386 k€ pour animer la plateforme REHAB (dont 190 k€ pour la rémunération du chargé de mission). Il a bénéficié au total de 286 k€ de subventions (189 k€ de l'Ademe et 47 k€ de fonds Leader) soit 61 % des dépenses engagées dans le cadre de ce dispositif.

La plateforme REHAB est une illustration intéressante de l'impact que peut avoir le PETR sur le territoire, dès lors qu'il s'engage dans la durée dans un dispositif clairement identifié et qu'il y consacre des moyens humains pérennes.

3.3. L'animation des dispositifs contractuels

Le PETR assure la coordination des contrats territoriaux signés avec l'État, la région Occitanie et le conseil départemental du Tarn. Cette coordination repose sur l'organisation de comités qui permettent de s'assurer de la cohérence et de la complémentarité des interventions publiques.

3.3.1. Un travail de coordination, mais pas de réel suivi des projets

Le PETR a pour mission de coordonner l'action des différents porteurs de projets, notamment dans l'élaboration des dossiers, et de suivre l'état d'avancement des différents projets.

En amont, pour tous les projets qui ont vocation à figurer dans le contrat de ruralité et/ou le CTO, les équipes du PETR réalisent l'ingénierie de financement et accompagnent les maîtres d'ouvrage dans le montage technique des dossiers. Cet accompagnement initial a pour principal objectif d'aider les porteurs de projet à identifier les subventions auxquelles ils peuvent prétendre, les critères d'éligibilité à respecter, les éléments de dossier à constituer (devis, diagnostic, publicité...).

Par ailleurs, les compétences techniques du PETR peuvent être mobilisées pour appuyer les maîtres d'ouvrage dans leurs choix techniques (par exemple en réalisant une expertise conseil sur la nature des opérations et les choix opérés), ou pour organiser des échanges entre différents maîtres d'ouvrage de nature à favoriser les retours d'expérience. Enfin, le PETR cherche à améliorer la qualité des projets inscrits dans le cadre des contrats en intégrant des enjeux environnementaux, de développement durable ou de mobilité.

Le second volet de l'action du PETR peut s'assimiler à une forme d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et s'adresse principalement aux maîtres d'ouvrage peu expérimentés et disposant de peu de compétences techniques en interne. Dans les faits, son action en la matière se révèle très réduite et limitée à un nombre marginal de dossiers.

Enfin, le PETR n'a pas de visibilité réelle sur le suivi des dossiers après programmation, que ce soit pour le CTO ou pour le contrat de ruralité. En effet, le PETR ne reçoit pas copie des arrêtés de subvention et ne suit pas l'exécution des dépenses en temps réel. Il effectue simplement la relance des maîtres d'ouvrage pour les opérations programmées non engagées. Dans ces conditions, le PETR ne peut pas assurer le suivi des projets, malgré son travail de coordination en amont. Il ne peut même pas suivre la consommation des crédits de subvention, sauf à aller chercher cette information directement auprès des maîtres d'ouvrage. Le fait que ni les services de l'État, ni les services du conseil régional, ne transmettent au PETR les arrêtés de subvention est révélateur de la difficulté qu'il rencontre pour être identifié comme un acteur en charge du suivi des dossiers.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la région Occitanie indique que le PETR peut être destinataire des arrêtés de subvention « lorsque la demande en est faite ». Néanmoins, la chambre fait le constat des difficultés rencontrées par les services du PETR pour obtenir lesdits arrêtés.

3.3.2. Les projets portés par les deux contrats

Sur la période 2015-2019, 97 projets ont été inscrits dans le cadre du contrat de ruralité et 106 projets dans le cadre du CTO, la majorité (86) étant commune aux deux contrats. Au total, sur la période 2015-2019, l'ensemble de ces projets correspond à un montant d'investissement consolidé de 33 M€, subventionné à hauteur de plus de 51 % (17 M€) par l'ensemble des co-financiers (État, région Occitanie, conseil départemental du Tarn).

tableau 6 : les projets inscrits dans le cadre du contrat de ruralité et du contrat territorial Occitanie (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL 2015-2019
Nombre total de projets	10	13	22	17	44	106
<i>Maîtres d'ouvrage :</i>						
CC Cordais et Causse	0	1	1	0	0	2
CC Carmausin - Ségala	1	5	0	2	1	9
CC Val81	0	0	0	1	1	2
CC Monts d'Alban et Villefrancois	2	0	0	0	3	5
CC Centre Tarn	0	1	1	0	1	3
Communes	5	5	19	14	36	79
Autres maîtres d'ouvrage	2	1	1	0	2	6
Montant total des projets	4 033 912 €	4 686 142 €	5 540 172 €	3 946 111 €	14 935 244 €	33 141 581 €
<i>Maîtres d'ouvrage :</i>						
CC Cordais et Causse	- €	299 543 €	87 978 €	- €	- €	387 521 €
CC Carmausin - Ségala	2 080 000 €	2 977 726 €	- €	1 358 461 €	215 021 €	6 631 208 €
CC Val81	1 043 040 €	- €	- €	134 002 €	785 370 €	1 962 412 €
CC Monts d'Alban et Villefrancois	- €	- €	- €	- €	1 063 209 €	1 063 209 €
CC Centre Tarn	- €	317 856 €	15 405 €	- €	427 700 €	760 961 €
Communes	358 071 €	644 652 €	5 024 796 €	2 453 648 €	12 317 736 €	20 798 903 €
Autres maîtres d'ouvrage	552 801 €	446 365 €	411 993 €	- €	126 208 €	1 537 367 €
Montant total des subventions	1 521 107 €	2 638 946 €	3 087 017 €	2 316 813 €	7 341 047 €	16 904 930 €
Part des subventions	37,71%	56,31%	55,72%	58,71%	49,15%	51,01%

Source : CRC d'après les données fournies par le PETR

75 % des projets sont portés par les communes. Il s'agit de projets d'ampleurs variables, qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs définis par le contrat de ruralité et par le CTO, avec un coût d'investissement moyen unitaire de 260 k€. Ces projets concernent majoritairement l'accès aux services publics et aux équipements, ce qui constitue une priorité dans les territoires ruraux, mais également l'aménagement et la requalification des centres-bourgs. Les projets portés par les CC sont moins nombreux mais plus structurants, et leur coût moyen s'élève à 515 k€. Il s'agit par exemple de la création d'une maison de service aux publics à Alban. Les autres maîtres d'ouvrage sont essentiellement des offices de tourisme. Le PETR n'est maître d'ouvrage d'aucun des projets inscrits dans les deux contrats.

3.4. L'animation du programme Leader

3.4.1. Le cadre retenu par la région Occitanie

Le programme Leader est une méthode de mise en œuvre des mesures de développement rural finançables dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune, au travers du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)²⁸.

Ses décisions doivent être prises, non par les seuls pouvoirs publics, mais dans le cadre d'un partenariat plus large auquel les administrations locales participent sans toutefois avoir une voix prépondérante. Ce partenariat se concrétise au sein d'un GAL composé de représentants des intérêts socio-économiques locaux publics et privés (entreprises, associations, autorités locales, groupes de citoyens, etc.) capables de travailler ensemble autour d'un projet de développement territorial, en tenant compte des spécificités du territoire²⁹.

Pour bénéficier des fonds Leader, la région Occitanie a toutefois conditionné l'éligibilité d'un GAL d'une part à un seuil de population minimal de 45 000 habitants, d'autre part à ce qu'il soit porté par un territoire de projet (PETR, PNR, etc.). La région a retenu le PETR comme structure juridique du GAL au titre de la programmation 2014-2020.

La mise en œuvre du programme Leader, et notamment l'affectation et la programmation des enveloppes budgétaires, a fait l'objet d'une convention signée le 18 juillet 2016 entre le PETR en tant que structure porteuse du GAL, la région Occitanie en tant qu'autorité de gestion, et l'agence de services et de paiement³⁰.

3.4.2. Les projets retenus dans le cadre du programme Leader

Le PETR dispose d'une enveloppe de 2 720 000 € au titre du programme Leader pour la période 2014-2020. Au 31 décembre 2019, 34 dossiers ont été retenus, pour un montant total de financement Leader de 1 183 915 €. Le niveau de consommation de l'enveloppe s'élève donc à seulement 43 % fin 2019. Le PETR explique ce faible taux par la lourdeur des procédures et par

²⁸ L'objectif du Leader est de soutenir des projets contribuant à une stratégie locale multisectorielle élaborée sur la base du potentiel et des besoins du territoire rural. Il a pour principes fondamentaux : la définition d'un territoire rural identifié à une échelle pertinente présentant une masse critique ; l'élaboration d'une stratégie multisectorielle et intégrée de développement sur la base d'une analyse des forces et contraintes du territoire ; la constitution d'un partenariat local public-privé chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie de développement et rassemblé au sein du GAL ; la nécessité d'intégrer des aspects innovants pour le contexte local ainsi que la mise en réseau des acteurs et la coopération entre territoires à l'intérieur de l'État membre (coopération interterritoriale) ou avec des territoires d'autres États membres ou de pays tiers (coopération transnationale) ; une approche ascendante : le GAL est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la stratégie. Cette mise en œuvre est encadrée par trois principaux textes : le règlement (Union européenne) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au Feader et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche ; le règlement (Union européenne) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Feader ; et le programme de développement rural régional Midi-Pyrénées. Pour la période 2014-2020, cette méthode a été élargie par l'Union Européenne sous le nom de développement local mené par les acteurs locaux, applicable à tous les fonds (dont le fonds européen de développement régional et le fonds social européen) pour les États membres et les autorités de gestion qui le souhaitent.

²⁹ Article 62 du règlement européen n° 1698/2005 : « Les GAL doivent être représentatifs de partenaires des différents milieux socio-économiques du territoire concerné et ayant une implantation locale. Au niveau décisionnel, les partenaires économiques et sociaux ainsi que d'autres représentants de la société civile, tels que des agriculteurs, des femmes du milieu rural, des jeunes ainsi que leurs associations, doivent représenter au moins 50 % du partenariat local ».

³⁰ Établissement public dont la mission est de contribuer à la mise en œuvre de politiques publiques, nationales et européennes, en appui des décideurs publics.

la complexité des dossiers. Par ailleurs, les critères instaurés par la région Occitanie ne permettent pas de financer des projets d'ampleur modeste ce qui exclut *de facto* de nombreux maîtres d'ouvrage potentiels.

tableau 7 : nombre de dossiers soutenus au titre du programme Leader (montants engagés)

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Nombre de dossiers retenus	1	2	3	12	16	34
Territoires concernés (nb de dossiers retenus)	PETR (1)	CC Cordais et Causse (2)	CC Carmausin - Ségala (2) CC Val81 (1)	CC Cordais et Causse (2) CC Carmausin - Ségala (4) CC Monts d'Alban et Villefrancois (2) CC Centre Tarn (1) PETR (3)	CC Cordais et Causse (4) CC Carmausin - Ségala (3) CC VAL 81 (2) PETR (7)	
Montant LEADER consolidé	36 541 €	98 114 €	194 985 €	234 649 €	619 926 €	1 183 915 €

Source : CRC d'après les données fournies par le PETR

Au 31 décembre 2020, le niveau de consommation de l'enveloppe s'améliore mais reste modeste : 45 dossiers sont programmés pour un montant total de 1,82 M€ (soit un taux de programmation de 67 % de l'ensemble de l'enveloppe disponible).

Globalement, il peut être constaté une montée en puissance progressive du programme Leader sur sa période d'exécution. Il est à noter également que, dans la majorité des cas, l'enveloppe Leader constitue un complément de financement pour des projets qui bénéficient déjà d'un subventionnement public (de l'État, de la région Occitanie ou du conseil départemental).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de région indique que la mise en œuvre du programme Leader a été ralentie par le « désengagement unilatéral de l'État début 2018 de l'instruction et du paiement des projets, et ce en dépit des conventions signées avec la région en 2015 ». La présidente de région ajoute que la collectivité a pris le relai des missions dévolues aux services de l'État (en l'espèce les directions départementales des territoires de l'ancienne région Midi-Pyrénées), en recrutant 11 agents.

Conformément au cadre général fixé par le conseil régional, les dossiers sont sélectionnés par le GAL en fonction des critères suivants :

- la pertinence de la stratégie (caractère multisectoriel, adéquation globale de la priorité ciblée par rapport au diagnostic, qualité du diagnostic, etc.) ;
- son intégration à la stratégie régionale de développement rural ;
- le processus d'implication des acteurs (à tous les stades : élaboration, diagnostic partagé, mise en œuvre, coopération, etc.) ;
- la pertinence du territoire choisi par rapport aux enjeux (taille, échelle au regard d'une zone d'emploi, cohérence avec les bassins de vie, etc.) ;
- la valeur ajoutée du projet Leader (en termes de méthode et de contenu par rapport aux effets attendus et aux conditions régionales de droit commun des mesures mobilisées sur le territoire organisé et par rapport au développement rural en général, en termes d'exemplarité de la démarche, etc.) ;
- la qualité des plan de développement et de financement : qualité des actions (durabilité, taille critique, faisabilité économique, etc.), adéquation des moyens et des objectifs ;
- la cohérence du plan de développement tant en interne que par rapport aux autres dispositifs de développement existant dans le territoire organisé ;

- la qualité du pilotage proposé (en termes d'organisation du GAL et de son articulation avec les institutions présentes sur le territoire, en termes de suivi / évaluation, en termes de capitalisation / diffusion) ;
- la prise en compte des objectifs transversaux européens notamment l'environnement.

Le comité de sélection utilise une grille qui est en cohérence avec les critères généraux fixés par la région Occitanie.

Dans le cadre de son travail d'animation du dispositif, le PETR s'efforce d'une part d'identifier des projets pouvant entrer dans le cadre des critères du fonds Leader, de sensibiliser les maîtres d'ouvrage potentiels, et d'autre part d'accompagner les porteurs de projet dans l'élaboration des dossiers.

Les maîtres d'ouvrage des projets retenus au titre du dispositif Leader sont principalement les CC du territoire, les communes les plus importantes, mais aussi les chambres consulaires, les offices de tourisme et le PETR³¹. L'enveloppe Leader a également permis de compléter les plans de financement de plusieurs projets structurants du territoire, comme la construction de la maison de service aux publics par exemple, déjà évoquée.

À ce stade, le PETR n'a pas de réelle visibilité sur la future programmation 2021-2027 du fonds Leader, la commission européenne n'ayant pas encore validé formellement les cadres réglementaire et financier du programme. Pour autant, un travail de préparation de la programmation 2021-2027 a été engagé par la région Occitanie et le PETR a participé à de premiers ateliers de réflexion. À son échelle, la définition d'une stratégie locale pourrait être menée parallèlement à l'élaboration du futur projet de territoire. À titre d'exemple, le PETR pourrait réfléchir aux actions permettant une meilleure identification par les porteurs de projet du programme Leader (en effectuant par exemple des présentations du fonds Leader et de ses critères de façon plus précoce).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le PETR a élaboré un projet de territoire pour la période 2015-2020, articulé autour d'axes stratégiques très larges. Dans ces conditions, le PETR s'est engagé dans des actions portant sur des thématiques variées, ce qui peut nuire à la lisibilité de son action. Dans le cadre de l'élaboration du futur projet de territoire 2021-2026, la chambre lui recommande de dresser un bilan de la mise en œuvre du projet 2015-2020 et de définir des objectifs stratégiques en adéquation avec les moyens dont il dispose.

En matière de développement économique, le PETR a engagé des actions nombreuses, parfois très ponctuelles, sur lesquelles sa valeur ajoutée n'apparaît pas toujours aisément. Par contre, dès lors qu'il s'engage dans la durée dans un dispositif, notamment en y affectant des moyens humains pérennes, son impact sur le territoire apparaît clairement. C'est par exemple le cas pour la mise en œuvre du PAT. De façon plus générale, le PETR mène des actions dans le champ du développement durable, qui apparaissent pertinentes, et il doit affirmer de façon plus déterminée ce positionnement, qui constitue déjà l'un des marqueurs de son activité.

Le PETR assure la coordination des contrats territoriaux signés avec l'État (contrat de ruralité) et la région Occitanie (CTO). Sur la période 2015-2019, les projets inscrits dans ce cadre

³¹ Le PETR a lui-même porté plusieurs projets qui ont bénéficié du fonds Leader, tels que le PAT ou la « plateforme REHAB ».

ont bénéficié d'un subventionnement total de plus de 50 %. S'il mène un travail de coordination et d'accompagnement des porteurs de projets qui est bien identifié, il ne dispose pas des moyens lui permettant d'exercer un réel suivi de ces projets.

Le PETR assure également l'animation du programme Leader, dans le cadre du GAL. Selon la région, au 31 décembre 2020, l'enveloppe financière disponible pour la période 2014-2020 est consommée à hauteur de 67 %, soit un niveau encore relativement modéré.

4. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DU PÔLE D'ÉQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL

4.1. La situation financière

4.1.1. La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes du PETR n'appelle pas d'observation particulière. Il convient néanmoins de préciser que le passage d'une comptabilité privée à une comptabilité publique a entraîné quelques erreurs d'imputation comptable dont les développements suivants font mention. Toutefois, ces erreurs ont été régularisées et n'affectent pas la fiabilité de ses comptes.

4.1.2. Les caractéristiques principales du pôle d'équilibre territorial et rural depuis 2015

Suite à la comptabilisation à tort de participations en recettes d'investissement en 2015 (compte 13) pour un total de 137 k€, une régularisation a été effectuée en 2017 afin d'annuler la recette en investissement et la comptabiliser en fonctionnement (compte 74). Cette erreur comptable, dont l'impact n'est pas négligeable, a été retraitée afin que la situation financière soit analysée de manière plus exacte.

tableau 8 : évolution 2015-2019 des grandes masses financières (après retraitements)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne 2015-2019/ Cumul sur les années
Produits de gestion (A)	616 794	472 372	650 237	682 209	572 295	-1,9%
Charges de gestion (B)	381 330	634 300	664 010	812 858	552 229	9,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	235 463	-161 929	-13 773	-130 650	20 066	-46,0%
Résultat section de fonctionnement	48 778	-170 825	-27 426	-59 040	5 907	-41,0%
CAF brute	-251 541	-162 325	-13 773	-39 816	18 160	
- Annuité en capital de la dette		0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible	-251 541	-162 325	-13 773	-39 816	18 160	-449 295
+ Recettes d'inv. hors emprunt (subventions et FCTVA)	0	0	10 213	1 776	10 072	22 061
= Financement propre disponible	-251 541	-162 325	-3 560	-38 040	28 233	-427 233
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	62 260	-19 044	9 969	0	743	53 929
- Participations et inv. financiers nets	0	2 432	0	0	0	2 432
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	90 739	0	90 739
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-313 802	-145 713	-13 529	-128 779	27 490	-574 333
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-313 802	-145 713	-13 529	-128 779	27 490	-574 333
Fonds de roulement net global (calculé avec le résultat de fonc. retraité)	440 750	157 871	144 342	152 728	180 218	-20,0%
en nombre de jours de charges courantes	421,9	90,8	79,3	68,5	118,6	
- Besoin en fonds de roulement global	-714	-647	155 675	209 475	220 771	
= Trésorerie nette	441 464	158 518	-11 332	-56 747	-40 553	
en nombre de jours de charges courantes	422,6	91,2	-6,2	-25,5	-26,7	
Encours de dette du BP au 31 décembre	0	0	0	0	0	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion, après retraitements CRC

Ainsi, après retraitements, l'évolution des principales masses financières du PETR depuis 2015 est la suivante :

- l'évolution 2015-2019 laisse apparaître une croissance des charges de gestion soutenue (+ 9,7 % en moyenne par an) alors que les produits de gestion diminuent (- 1,9 % en moyenne par an) ;
- l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'est en conséquence dégradé sur la période (- 46 %). Il est négatif en 2016, 2017 et 2018 ;
- en l'absence de dette financière, et par conséquent de charges d'intérêt, la capacité d'autofinancement (CAF) et le résultat de fonctionnement connaissent une évolution semblable à celle de l'EBF, excepté en 2015 et 2018, exercices impactés par des produits et charges exceptionnels. Ainsi, la CAF est négative de 2015 à 2018, de même que le résultat de fonctionnement en 2016 et 2018 ;
- en 2019, sous l'effet de la diminution des charges de gestion, la situation financière s'améliore : EBF, CAF et résultat de fonctionnement sont positifs ;
- les dépenses d'équipements étant quasi inexistantes, le PETR n'a pas recours à l'emprunt. En revanche, son résultat de fonctionnement, souvent négatif, le contraint à mobiliser fortement son fonds de roulement, qui conserve néanmoins un niveau confortable ;
- toutefois, avec un fonds de roulement en diminution et un besoin en fonds de roulement en augmentation³², la trésorerie de fin d'exercice est négative en 2017, 2018 et 2019.

Il est à noter que les développements suivants reposent sur une analyse des données retraitées.

4.1.3. Le fonctionnement courant

4.1.3.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion (572 k€ en 2019) se composent des ressources institutionnelles (562 k€) et, dans une moindre mesure, des ressources d'exploitation (10 k€). Leur évolution est erratique compte tenu de la fluctuation des projets du PETR et de leur financement.

tableau 9 : évolution 2015-2019 des produits de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
+ Ressources d'exploitation	22 734	20 000	20 598	10 000	10 001	-18,6%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	594 059	452 372	629 639	672 209	562 293	-1,4%
= Produits de gestion	616 793	472 372	650 237	682 209	572 295	-1,9%

Source : logiciel Anafi, après retraitements CRC

Les ressources institutionnelles sont essentiellement les participations des cinq CC membres (222 k€ en 2019, soit 3,80 € par habitant), de l'État (187 k€, notamment via l'Ademe et l'enveloppe spéciale de transition énergétique³³), de la région Occitanie (90 k€) et de l'Europe (ingénierie territoriale au titre du programme Leader).

³² Le besoin en fonds de roulement est plus important à compter de 2017, conséquence de la comptabilisation des rattachements de produits à compter de cette même année.

³³ L'enveloppe spéciale de transition énergétique finance l'appel à projet TEPCV.

En 2017, le niveau significatif des participations de la région vient de la comptabilisation sur le même exercice des participations au titre de 2016 et de 2017, le PETR n'ayant procédé au rattachement de cette recette qu'à compter de 2017.

En 2019, les ressources institutionnelles sont en baisse (110 k€ de moins qu'en 2018) du fait de l'absence des participations des communes (opérations terminées, notamment dans le cadre du conseil en énergie partagée et des diagnostics énergétiques de bâtiments communaux) et de la baisse des participations européennes (terme de certains projets).

tableau 10 : évolution 2015-2019 des ressources institutionnelles

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Participations	594 059	452 372	629 639	672 209	562 293	-1,4%
Dont Etat	143 682	74 975	117 497	176 276	186 878	6,8%
Dont régions	57 121	90 539	181 078	83 000	89 750	12,0%
Dont départements	36 996	18 498	51 795	43 417	34 297	-1,9%
Dont communes	0	40 217	31 934	38 174	0	
Dont groupements	236 862	192 417	193 102	204 747	221 933	-1,6%
Dont fonds européens	0	35 726	54 233	100 453	29 435	
Dont autres	119 398	0	0	26 142	0	-100,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	594 059	452 372	629 639	672 209	562 293	-1,4%

Source : logiciel Anafi, après retraitements CRC

Les ressources d'exploitation sont principalement composées de la facturation de la mise à disposition d'une chargée de mission auprès du SCoT³⁴. À partir de 2018, cette recette a diminué de moitié, l'agent mis à disposition travaillant sur une quotité de temps plus faible.

tableau 11 : évolution 2015-2019 des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
+ Mise à disposition de personnel facturée	20 000	20 000	20 000	10 000	10 000	-15,9%
+ Remboursement de frais	0	0	442	0	0	
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	2 734	0	156	0	1	-84,9%
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	22 734	20 000	20 598	10 000	10 001	-18,6%

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

4.1.3.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion (552 k€ en 2019) sont essentiellement des charges de personnel (371 k€) et des charges à caractère général (154 k€). Elles connaissent une progression significative de 9,7 % par an en moyenne sur la période 2015-2019. Leur baisse est toutefois observée en 2019.

Les charges de personnel, poste sur lequel les marges de manœuvre sont limitées, représentent 62 % des charges de gestion (en moyenne). Face à des recettes fluctuantes, leur rigidité reflète les contraintes budgétaires auxquelles le PETR est confronté.

³⁴ SCoT du Carmausin, du Ségala, du Causse et du Cordais.

tableau 12 : évolution 2015-2019 des charges de gestion

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne	Structure moyenne des charges de gestion
Charges à caractère général	72 303	215 747	204 440	381 345	153 717	20,8%	33,7%
+ Charges de personnel	285 033	391 907	431 845	404 377	371 148	6,8%	61,9%
+ Autres charges de gestion	23 994	26 647	27 725	27 136	27 364	3,3%	4,4%
= Charges de gestion	381 330	634 300	664 010	812 858	552 229	9,7%	
Charges de personnel / charges de gestion	74,7%	61,8%	65,0%	49,7%	67,2%		

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

Les charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition (361 k€ en 2019) ont progressé de 8 % par an en moyenne. Cette tendance globale masque en réalité une évolution différenciée : les charges de personnel sont en forte augmentation jusqu'en 2017, avant de se contracter en 2018 et 2019. Cette évolution est le reflet d'un effectif fluctuant (5,86 équivalents temps plein rémunérés – ETPR³⁵ – en 2015, 8,20 ETPR en 2017 et 6,65 ETPR en 2019) lié aux mouvements de personnel intervenus sur la période afin de répondre aux besoins des divers projets (cf. § 4.2.2).

tableau 13 : évolution 2014-2019 des charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	194 037	264 018	299 665	281 793	258 803	7,5%
+ Charges sociales	85 389	107 270	126 766	117 469	107 585	5,9%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	5 607	4 646	5 415	5 115	4 760	-4,0%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	
= Charges de personnel interne	285 033	375 935	431 845	404 377	371 148	6,8%
Charges sociales en % des CP interne	30,0%	28,5%	29,4%	29,0%	29,0%	
+ Charges de personnel externe	0	15 973	0	0	0	
= Charges totales de personnel	285 033	391 907	431 845	404 377	371 148	6,8%
- Remboursement de personnel mis à disposition	20 000	20 000	20 000	10 000	10 000	-15,9%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	265 033	371 907	411 845	394 377	361 148	8,0%
en % des produits de gestion	55,3%	78,7%	52,3%	57,8%	63,1%	

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

Les charges à caractère général sont essentiellement des frais d'études. Leur progression significative (+ 20,8 % par an en moyenne) est notamment liée aux études sur le PCAET et la mobilité. La forte baisse constatée en 2019 résulte de la fin de ces opérations.

³⁵ L'ETPR est proportionnel au temps de présence de l'agent sur l'année. Il décompte les effectifs en intégrant la sur-rémunération dont bénéficient les agents exerçant à temps partiel.

tableau 14 : évolution 2014-2019 des charges à caractère général

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	72 303	215 747	204 440	381 345	153 717	20,8%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	3 787	8 343	17 459	24 250	5 168	8,1%
Dont locations et charges de copropriétés	22 411	21 250	23 750	24 232	22 981	0,6%
Dont entretien et réparations	1 106	7 388	6 415	5 828	5 534	49,6%
Dont assurances et frais bancaires	2 117	2 368	2 383	2 455	2 527	4,5%
Dont autres services extérieurs	18 537	12 573	19 065	31 207	51 272	29,0%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	0	18 529	0	0	0	
Dont honoraires, études et recherches	0	118 068	109 586	217 672	29 586	
Dont publicité, publications et relations publiques	10 035	11 979	11 752	57 186	23 072	23,1%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	0	710	525	645	155	
Dont déplacements et missions	6 938	8 049	6 773	10 838	7 545	2,1%
Dont frais postaux et télécommunications	6 872	6 490	6 224	6 518	5 876	-3,8%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	501	0	509	514	0	-100,0%

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

4.1.3.3. L'autofinancement et le résultat de fonctionnement

Sur la période 2015-2019, le niveau de l'EBF, c'est à dire le niveau d'épargne que le PETR dégage de sa gestion courante hors opérations financières et exceptionnelles, est en forte diminution (- 46 % en moyenne par an), les charges de gestion augmentant significativement (+ 9,7 % par an) contrairement aux produits de gestion (en baisse de 1,9 % par an). Ainsi, l'EBF est négatif en 2016, 2017 et 2018. En 2019, sous l'effet de la diminution des charges de gestion, il devient positif (20 k€) et représente 3,5 % des produits de gestion.

tableau 15 : évolution 2015-2019 de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement (après retraitements)

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne 2015-2019/ Cumul sur les années
Produits de gestion	616 794	472 372	650 237	682 209	572 295	-1,9%
- Charges de gestion	381 330	634 300	664 010	812 858	552 229	9,7%
= Excédent brut de fonctionnement	235 463	-161 929	-13 773	-130 650	20 066	-46,0%
en % des produits de gestion	38,2%	-34,3%	-2,1%	-19,2%	3,5%	
+/- Résultat financier	11	0	0	-418	-2 315	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-487 015	-397	0	91 252	410	
= CAF brute	-251 541	-162 325	-13 773	-39 816	18 160	
en % des produits de gestion	-40,8%	-34,4%	-2,1%	-5,8%	3,2%	
- Dotations nettes aux amortissements	0	8 499	13 652	19 224	12 254	
- Dotations nettes aux provisions	-300 319	0	0	0	0	-100,0%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	0	
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	
= Résultat section de fonctionnement	48 778	-170 825	-27 426	-59 040	5 907	

Source : logiciel Anafi, après retraitements CRC

La CAF et le résultat de la section de fonctionnement suivent la même tendance que l'EBF, excepté en 2015 et 2018, exercices impactés par des produits et charges exceptionnels (cf. développements *infra*). En 2019, grâce à la diminution des charges, le résultat du PETR est proche de l'équilibre (6 k€). Il est ainsi en cohérence avec les résultats attendus pour une structure dont les dépenses d'investissement sont faibles, voire inexistantes.

tableau 16 : financement de l'investissement de 2015 à 2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne 2015- 2019/ Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible	-251 541	-162 325	-13 773	-39 816	18 160	-449 295
+ Recettes d'inv. hors emprunt (subventions et FCTVA)	0	0	10 213	1 776	10 072	22 061
= Financement propre disponible	-251 541	-162 325	-3 560	-38 040	28 233	-427 233
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	62 260	-19 044	9 969	0	743	53 929
- Participations et inv. financiers nets	0	2 432	0	0	0	2 432
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	90 739	0	90 739
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-313 802	-145 713	-13 529	-128 779	27 490	-574 333
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-313 802	-145 713	-13 529	-128 779	27 490	-574 333

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion, après retraitements CRC

Cas particulier de l'exercice 2015

L'exercice 2015 est marqué par l'intégration de la balance de l'association de pays³⁶. Cette dernière avait rattaché des produits en 2014 pour un total de 487 k€ (comptes de classe 7). Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, les écritures de contre-passation et de prise en charge des titres ont été comptabilisées sur le PETR en 2015, pour ce même montant, et ont ainsi annulé la recette sur l'exercice 2015.

Cependant, ces produits ont été encaissés en 2015 sur le compte bancaire de l'association de pays pour un montant de 300 k€. Ils ont été comptabilisés dans les comptes 13 de l'association, créant ainsi une double recette avec l'écriture de rattachement déjà comptabilisée en 2014 et régularisée en 2015 (cf. paragraphe précédent).

Ainsi, pour neutraliser les rattachements de produits effectués sur les comptes de l'association de pays, une charge exceptionnelle de 487 k€ a été comptabilisée en 2015 sur le PETR, au compte 6718 « Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion ».

Afin d'intégrer ce montant de 300 k€ dans les recettes de fonctionnement du PETR, une provision a été comptabilisée au crédit du compte 1581 « Autres provisions pour charges » et au débit du compte 588 « Autres virements internes », puis une reprise de provision a été effectuée par le débit du compte 1581 et le crédit du compte 7875 « Reprise sur provisions pour risques et charges exceptionnels ».

En conséquence, après affectation du résultat, le report à nouveau (compte 110) de l'association de pays, intégré en 2015 dans la balance du PETR, a été majoré de 187 k€ (différence entre les 487 k€ rattachés et les 300 k€ réellement encaissés). Cette majoration a été régularisée en diminuant le résultat de fonctionnement de 187 k€ via la comptabilisation d'une charge exceptionnelle de 487 k€ et d'une reprise de provision de 300 k€, sans effet sur le niveau du fonds de roulement au 31 décembre 2015.

Le produit exceptionnel comptabilisé en 2018

En 2018, la reprise d'un excédent de la section d'investissement à la section de fonctionnement a été comptabilisée pour un montant de 91 k€. Il s'agit d'une autorisation exceptionnelle de la direction générale des finances publiques, après avis favorable de la direction

³⁶ Les soldes débiteurs ont été intégrés dans la balance du PETR par le crédit du compte 588 « Autres virements internes » et réciproquement, les soldes créditeurs ont été intégrés par le débit du compte 588.

générale des collectivités locales, pour reconstituer l'excédent de fonctionnement dont une partie a été indûment mis en réserves.

En effet, par délibération du 13 avril 2016, le comité syndical avait autorisé l'affectation d'une partie de l'excédent de fonctionnement en réserves dans le but de financer certaines dépenses prévues initialement en section d'investissement pour un montant de 91 k€. Toutefois, ces dépenses ont finalement été comptabilisées en section de fonctionnement au cours de l'exercice 2016.

Cette reprise effectuée en 2018 a ainsi donné lieu à l'émission d'un mandat au compte 1068 « Excédents de fonctionnement capitalisés » et d'un titre au compte 7785 pour un montant de 91 k€.

4.1.4. Une situation bilancielle marquée par l'absence d'endettement

Les dépenses d'équipement étant quasi inexistantes, le PETR n'a pas recours à l'emprunt et ne comptabilise aucune dette financière. En revanche, son résultat de fonctionnement souvent négatif le contraint à mobiliser fortement son fonds de roulement, passé de 441 k€ en 2015 à 180 k€ en 2019. Ce dernier demeure toutefois convenable et représente, au 31 décembre 2019, l'équivalent de 118 jours de charges courantes.

Si le fonds de roulement a pu être utilisé par le PETR pour faire face au décalage constaté dans l'encaissement de ses recettes³⁷, il a aussi été mobilisé, de façon plus structurelle, pour compenser le déficit du résultat de la section de fonctionnement. La chambre appelle le PETR à la vigilance sur ce point.

tableau 17 : fonds de roulement au 31 décembre

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	461 313	372 926	212 315	232 358	175 971	-21,4%
+/- Résultat de fonctionnement (retraitements CRC)	48 778	-170 825	-27 426	-59 040	5 907	
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement (retraitements CRC)	0	0	0	733	8 153	
= Ressources propres élargies	510 091	202 101	184 889	174 051	190 030	-21,9%
+ Dettes financières (hors obligations)	0	0	0	0	0	
= Ressources stables (E)	510 091	202 101	184 889	174 051	190 030	-21,9%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	69 341	44 230	40 547	21 323	9 812	-38,7%
dont autres immobilisations incorporelles	38 635	4 657	16 418	7 433	0	-100,0%
dont immobilisations corporelles	30 707	37 141	21 696	11 457	7 380	-30,0%
dont immobilisations financières	0	2 432	2 432	2 432	2 432	
= Emplois immobilisés (F)	69 341	44 230	40 547	21 323	9 812	-38,7%
= Fonds de roulement net global (E-F)	440 750	157 871	144 342	152 728	180 218	-20,0%
en nombre de jours de charges courantes	421,9	90,8	79,3	68,5	118,6	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion, après retraitements CRC

Le besoin en fonds de roulement³⁸ au 31 décembre est positif à compter de 2017, conséquence de la comptabilisation des rattachements de produits à compter de cet exercice.

³⁷ À titre d'exemple, le décalage dans la perception des recettes au titre du programme Leader peut être de deux à trois ans.

³⁸ Le besoin en fonds de roulement est la traduction du décalage dans le cycle de l'exploitation entre la perception de recettes et le paiement des dépenses.

tableau 18 : besoin en fonds de roulement au 31 décembre

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	0	0	0	10 514	0	2 103
Dont redevables	0	0	0	10 514	0	2 103
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	0	1 072	0	25 651	13 270	7 998
Dont fournisseurs d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement de gestion	0	-1 072	0	-15 137	-13 270	-5 896
en nombre de jours de charges courantes	0,0	-0,6	0,0	-6,8	-8,7	
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	0	0
- Dettes et créances fiscales	0	0	0	0	0	0
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-2 737	-903	-155 675	-226 090	-234 215	-123 924
Dont produits à recevoir	0	0	-144 772	-191 850	-233 312	-113 987
- Autres dettes et créances	3 451	478	0	1 478	174	1 116
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	2 267	478	0	0	0	549
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	1 184	0	0	1 371	174	546
= Besoin en fonds de roulement global	-714	-647	155 675	209 475	220 771	116 912
en nombre de jours de charges courantes	-0,7	-0,4	85,6	94,0	145,3	

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

* présentation en valeur absolue

Sous l'effet cumulé d'un fonds de roulement en diminution par rapport à son niveau de 2015 et d'un besoin en fonds de roulement en augmentation, la trésorerie de fin d'exercice est négative en 2017, 2018 et 2019. Pour pallier le manque de trésorerie lié au décalage dans la perception de ses recettes, le PETR a eu recours à des lignes de crédit de trésorerie à deux reprises (fin 2019 et début 2020), remboursées depuis.

Si les participations des cinq CC membres sont versées dans le courant du mois d'avril depuis l'exercice 2016 (soit deux mois plus tôt qu'en 2015), la chambre précise qu'un versement davantage anticipé serait de nature à atténuer les tensions de trésorerie affectant le PETR.

tableau 19 : trésorerie nette au 31 décembre

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global (calculé avec le résultat de fonc. retraité)	440 750	157 871	144 342	152 728	180 218	-20,0%
- Besoin en fonds de roulement global	-714	-647	155 675	209 475	220 771	
= Trésorerie nette	441 464	158 518	-11 332	-56 747	-40 553	
en nombre de jours de charges courantes	422,6	91,2	-6,2	-25,5	-26,7	

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion, après retraitements CRC

4.2. Les ressources humaines

4.2.1. Un personnel en contrat à durée indéterminée et qualifié

La transformation de l'association de pays en PETR s'est accompagnée du transfert de l'intégralité de son personnel :

- un coordonnateur-chef de mission à temps plein en contrat à durée indéterminée (CDI) ;
- une assistante administrative à temps plein en CDI ;
- un chef de projet « énergie-climat » à temps plein en CDI ;
- un chargé de mission « programme Leader » à temps plein en CDI ;
- une chargée de mission « habitat-urbanisme » à temps plein en CDI ;
- un conseiller « énergie » à temps plein en CDI ;

- une aide-secrétaire à temps partiel en contrat à durée déterminée (CDD) de type contrat d'accès à l'emploi.

Les modalités de reprise du personnel figurent à l'arrêté préfectoral du 20 novembre 2014 et ont reçu un avis favorable du comité technique du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Tarn le 10 mars 2015.

Les contrats de travail ont ainsi été transférés dans les conditions de l'article L. 1224-3 du code du travail. Au regard des fonctions occupées, du degré d'autonomie et de responsabilité, du niveau de formation, de l'expérience professionnelle et des traitements perçus par les différents agents, six emplois permanents à temps complet ont été créés en CDI de droit public :

- un emploi relevant du grade de directeur, filière administrative (catégorie A) ;
- un emploi relevant du grade d'ingénieur principal, filière technique (catégorie A) ;
- un emploi relevant du grade d'attaché, filière administrative (catégorie A) ;
- un emploi relevant du grade d'ingénieur, filière technique (catégorie A) ;
- un emploi relevant du grade de technicien principal 2^{ème} classe, filière technique (catégorie B) ;
- un emploi relevant du grade de rédacteur, filière administrative (catégorie B).

À ces CDI s'ajoute un CDD de type contrat d'accès à l'emploi (emploi à temps partiel).

Au 1^{er} janvier 2020, compte tenu de l'évolution de leurs missions, les deux emplois relevant des grades d'attaché et d'ingénieur ont été requalifiés (respectivement « attaché principal » et « ingénieur principal »).

Ainsi, quatre emplois sur les six emplois permanents créés en 2015 relèvent de la catégorie A de la fonction publique territoriale, ce qui assure au PETR un haut niveau de qualification.

4.2.2. Un effectif fluctuant en fonction des projets et de leur financement

L'effectif du PETR (5,86 ETPR en 2015 ; 8,20 ETPR en 2017 et 6,65 ETPR en 2019) est fluctuant jusqu'en 2019 compte tenu des mouvements de personnel intervenus sur la période afin de répondre aux besoins des divers projets.

L'agent recruté sur le poste de conseiller énergie pour les collectivités, mis en place dans le cadre d'un programme de l'Ademe en 2012, a été licencié en juin 2018, le programme ainsi que son financement arrivant à leur terme. L'emploi a été supprimé par décision du comité syndical du 12 avril 2018 après avis du comité technique. La procédure de licenciement n'a pas été intégralement respectée, la consultation pour avis de la commission consultative paritaire n'ayant pas été effectuée avant le licenciement.

L'effectif est toutefois en augmentation jusqu'en 2019 du fait de deux recrutements : un poste de conseiller énergie pour les particuliers et un poste de chargé de mission « projet alimentaire territorial ».

Le poste de conseiller énergie fait suite à un appel à projets soutenu par l'Ademe pour la création d'une plateforme de la rénovation énergétique³⁹. L'agent recruté en 2016⁴⁰ donnait des conseils personnalisés au domicile des particuliers ayant un projet de rénovation énergétique. Ce poste est vacant depuis le 31 décembre 2019, date de fin du CDD et, à ce jour, aucun projet de renouvellement n'est à l'étude.

Le poste de chargé de mission « projet alimentaire territorial »⁴¹ a été créé en 2016 afin de mettre en œuvre l'une des mesures du deuxième enjeu du projet de territoire, à savoir « soutenir l'économie locale et l'emploi », celle du développement des circuits courts alimentaires de proximité. La recherche de candidats statutaires, infructueuse, a donné lieu à un recrutement en CDD. Après sa réussite au concours de la fonction publique territoriale, cet agent initialement recruté en CDD est devenu le premier fonctionnaire titulaire du PETR.

tableau 20 : évolution 2015-2019 des équivalents temps plein rémunérés

		2015	2016	2017	2018	2019
Agents permanents	Total permanents	6	8	9	9	7
	dont CDI de droit public	6	6	6	6	5
	dont CDD		2	3	3	2
	Catégories	4 A et 2 B	5A et 3 B	6A et 3 B	5A et 3 B	5A, 2 B
	ETP rémunérés	5,86	6,74	8,20	7,30	6,65
	dont % de catégorie A	66%	60%	65%	68%	71%
Agents non permanents	Total non permanents	2	2	1	1	1
	dont CDD					1
	dont Contrats aidés	2	2	1	1	
	ETP rémunérés	0,70	1	1	0,25	0,20
Effectif total		8	10	10	10	8
Total ETP rémunérés		6,56	7,74	9,20	7,55	6,85

Source : données du PETR

À compter de 2020, l'effectif du PETR revient à un niveau comparable à celui de 2015 malgré le départ à la retraite du directeur, remplacé par l'actuel chargé de mission « climat-énergie ». Le remplacement de ce dernier fera l'objet d'un nouveau recrutement. Si les effectifs n'évoluent pas en 2021, les charges de personnel, elles, devraient légèrement diminuer compte tenu du remplacement d'un directeur en fin de carrière par un agent en milieu de carrière.

4.2.3. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire du PETR a été mis en place par délibérations du 22 janvier 2015. Jusqu'à sa récente réforme, il reposait principalement :

- sur les indemnités d'administration et de technicité et l'indemnité d'exercice de mission des préfetures pour l'emploi relevant du grade de rédacteur ;
- sur la prime de fonctions et de résultats pour les cadres relevant de la filière administrative ;
- sur l'indemnité spécifique de service et la prime de service et de rendement pour les agents de filière technique.

³⁹ Financement : 41 % Ademe, 9 % Leader, 18 % divers organismes publics, 33 % PETR.

⁴⁰ Selon les dispositions de l'article 3-3-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

⁴¹ Financement : 40 % Leader, 39 % Ademe, 21 % PETR.

Par délibération du 10 décembre 2015, soit un an après la mise en place du régime indemnitaire, le niveau des indemnités a été revu à la hausse (entre 4 et 139 € de plus par mois) pour quatre des six agents transférés de l'association de pays au PETR. De plus, trois agents sont passés à l'échelon supérieur de leur grade. En effet, lors du transfert des agents, il avait été prévu qu'un nouvel accord salarial soit négocié fin 2015 couvrant la période 2016-2018. Ce dernier succède à l'accord d'entreprise d'octobre 2012 qui courait jusqu'au 31 décembre 2015 et qui prévoyait une revalorisation au 1^{er} janvier 2015.

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) a été mis en place par délibération du 30 octobre 2019 pour les agents de la filière administrative⁴². La délibération répartit, comme le prévoit la réglementation, les cadres d'emplois en groupes de fonction pour l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (composante principale du Rifseep) mais également pour le complément indemnitaire annuel (composante facultative du Rifseep). Les montants plafonds d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et de complément indemnitaire annuel afférents aux groupes de fonctions sont conformes à ceux prévus par les arrêtés interministériels⁴³.

4.2.4. Le temps de travail

Les contrats de travail sont établis :

- sur la base de 39 heures hebdomadaires pour le personnel de catégorie A transféré de l'association de pays au PETR, moyennant 4 heures de réduction du temps de travail ;
- sur la base de 35 heures hebdomadaires pour le personnel de catégorie B transféré de l'association de pays au PETR ainsi que pour tous les nouveaux contrats de travail signés depuis la création du PETR.

Les agents bénéficient d'un régime d'autorisation spéciale d'absence conforme aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Par ailleurs les agents bénéficient de 27 jours ouvrés de congés (25 jours + 2 supplémentaires) dans le cadre du maintien des avantages acquis au sein de l'association de pays, ce qui contrevient aux dispositions réglementaires en vigueur⁴⁴.

Pour autant, le PETR n'a délibéré ni sur la durée ni sur l'organisation du temps de travail (journée de solidarité comprise).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les moyens humains et financiers dont dispose le PETR sont modestes. Ses ressources sont essentiellement composées des participations financières des EPCI membres et de subventions,

⁴² Au cas d'espèce, il ne s'applique pas encore aux ingénieurs et techniciens de la filière technique.

⁴³ Arrêtés du 3 juin 2015 pour les attachés d'administration de l'État, du 19 mars 2015 pour les secrétaires administratifs et du 20 mai 2014 pour les adjoints administratifs.

⁴⁴ Selon l'article 1 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux « tout fonctionnaire territorial en activité a droit, dans les conditions et sous les réserves précisées aux articles ci-après, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service ».

ses charges sont des dépenses de personnel. Le PETR n'a quasiment aucune dépense d'investissement et ne souscrit pas d'emprunt.

Sur la période examinée, les charges ont augmenté fortement alors que les ressources ont diminué. En conséquence, l'EBF s'est dégradé et le résultat de la section de fonctionnement est négatif de 2016 à 2018, le PETR ayant alors mobilisé son fonds de roulement afin de compenser ce déficit.

Le PETR est constitué d'une petite équipe, composée essentiellement de chargés de mission relevant du cadre d'emploi de la catégorie A de la fonction publique territoriale. Ce niveau élevé de qualification lui permet d'assumer ses missions de coordination et d'animation des dispositifs contractuels. La chambre note que le PETR n'a pas délibéré sur l'organisation et la durée du temps de travail.

ANNEXES

annexe 1 : composition détaillée du comité syndical du pôle d'équilibre territorial et rural	42
annexe 2 : composition détaillée du conseil de développement territorial	43
annexe 3 : dossiers soutenus au titre du programme Leader (2015-2019).....	44

annexe 1 : composition détaillée du comité syndical du pôle d'équilibre territorial et rural

Fonction	EPCI	Fonction PETR
Maire de Tanus	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Maire de Valdériès	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Maire de Ste Gemme	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Adjoint Mairie St Christophe	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Adjointe à la Mairie de Cagnac les Mines	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Adjointe à la mairie de Blaye les Mines	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Maire de Moularès	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Maire de St Benoit de Carmaux	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Maire de Taïx	CC Carmausin Ségala	Titulaire
Maire d'Orban	CC Centre Tarn	Titulaire
Maire d'Arifat	CC Centre Tarn	Titulaire
Maire de Terre de Bancalié	CC Centre Tarn	Titulaire
Maire de Poulan Pouzols	CC Centre Tarn	Titulaire
Adjointe Mairie de Montredon-Labessonnié	CC Centre Tarn	Titulaire
Maire de St André	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	Titulaire
Adjoint mairie Bellegarde-Marsal	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	Titulaire
Maire de Villefranche d'Albigeois	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	Titulaire
Maire de Marnaves	CC du Cordais et du Causse	Titulaire
Maire de Penne	CC du Cordais et du Causse	Titulaire
Maire de Roussayrolles	CC du Cordais et du Causse	Titulaire
Maire de Cadix	CC VAL 81	Titulaire
Maire de St Grégoire	CC VAL 81	Titulaire
Maire de Saussenac	CC VAL 81	Titulaire
Maire de Rosières	CC Carmausin Ségala	Suppléant
Maire de Tréban	CC Carmausin Ségala	Suppléant
Maire de Crespim	CC Carmausin Ségala	Suppléant
Adjoint mairie Blaye	CC Carmausin Ségala	Suppléant
Adjointe mairie de Monestiès	CC Carmausin Ségala	Suppléant
Adjointe mairie de Lombers	CC Centre Tarn	Suppléant
Maire de Montredon-Labessonnié	CC Centre Tarn	Suppléant
Maire délégué Terre de Bancalié	CC Centre Tarn	Suppléant
Maire de Paulinet	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	Suppléant
Conseiller Alban	CC des Monts d'Alban et du Villefrancois	Suppléant
Maire des Cabannes	CC du Cordais et du Causse	Suppléant
Maire de Vaour	CC du Cordais et du Causse	Suppléant
Maire de Lédas et Penthiers	CC VAL 81	Suppléant
Maire de Sérénac	CC VAL 81	Suppléant

Source : PETR de l'Albigeois et des Bastides

annexe 2 : composition détaillée du conseil de développement territorial

Chambres consulaires, organisations syndicales et organismes qualifiés (1er Collège): 12 membres
Organisme
Chambre d'Agriculture du Tarn
Chambre d'Agriculture du Tarn
Chambre de Métiers du Tarn
Chambre de Métiers du Tarn
Chambre de Commerce et d'Industrie
Chambre de Commerce et d'Industrie
UCIAC
UDICT
FDSEA
UD CFDT
UD Force Ouvrière
ADEART
ATTER
ATTER
Acteurs locaux (2ème Collège): 23 membres

Source : PETR de l'Albigeois et des Bastides

annexe 3 : dossiers soutenus au titre du programme Leader (2015-2019)

Année	Thèmes	Territoire	Opération	Maître d'ouvrage	Coût TTC	Coût H.T.	Total aides pub	% aides publiques	€Europe	%Europe
2015	Climat - Energie	PETR	Plateforme de la rénovation énergétique REHAB	PETR	295 144 €	245 953 €	208 749	71%	36 541 €	12,38%
2016	Tourisme	CC Cordais et Causse	Aménagement de l'Office de Tourisme-Agence postale et création d'un espace partagé	CC du Cordais et du Causse	359 452 €	299 543 €	219 703,00 €	73%	40 330 €	13%
	Tourisme	CC Cordais et Causse	Fonctionnement de l'Office de Tourisme de Pôle	Office de tourisme du Pays Cordais au Pays de	446 365 €	446 365 €	291 200,00 €	65%	57 784 €	13%
2017	Services - vie quotidienne	CC Carmausin-Ségala	Création d'une Maison de Services Au Public (MSAP) avec un espace de vie sociale et des permanences médicales	Commune de Vaour	103 999 €	86 666 €	69 333,00 €	80%	18 131 €	21%
	Services - vie quotidienne	CC Carmausin-Ségala	Construction d'un bâtiment pour le maintien des commerces alimentaires en centre-bourg	commune de mirandol	1 164 600 €	970 500 €	692 023,00 €	71%	150 000 €	15%
	Tourisme	CC Val 81	Création et animation du site Web de l'OT de la vallée du Tarn et des Monts de l'Albigeois	Office de tourismeSI Vallée du Tarn et des Monts de l'Albigeois	55 945 €	55 945 €	31 854	57%	26 854 €	48%
2018	Tourisme	CC Cordais et Causse	Etude de faisabilité d'un dispositif d'interprétation médiéval de Cordes sur Ciel	Commune de Cordes sur Ciel	40 518 €	33 765 €	22 383,00 €	66%	15 247 €	38%
	Tourisme	CC Carmausin-Ségala	Création de sentiers de randonnées et requalification de sentiers thématiques	CC du Carmausin-Ségala	25 614 €	21 345 €	12 012	56%	10 246 €	48%
	Equipement s sportifs et culturels	CC Monts d'Alban et Villefrancois	Acquisition de matériel pour l'animation locale et équipement des lieux de diffusion culturelle	CC Monts Alban Villefrancois	39 983 €	33 319 €	15 993	48%	15 993 €	48%
	Services - vie quotidienne	CC Cordais et Causse	Création de la MSAP de Vaour	Commune de Vaour	103 999 €	86 666 €	69 333	80%	18 131 €	21%
	Tourisme	CC Carmausin-Ségala	Développement du Camping de Thuriès	Commune de Pampelonne	117 433 €	97 861 €	57 867,00 €	59%	46 973 €	48%
	Tourisme	CC Carmausin-Ségala	Etude de stratégie touristique	CC du Carmausin-Ségala	29 400 €	24 500 €	16 760	68%	11 760 €	48%
	Tourisme	CC Carmausin-Ségala	Développement de La Cabano	Commune de Tanus	83 777 €	69 814 €	55 851	80%	23 201 €	33%
	Climat - Energie	CC Centre Tarn	Action de collecte des pneus agricoles : 3CT	CC Centre Tarn	47 520 €	47 520 €	29 376	62%	19 872 €	42%
	Services - vie quotidienne	PETR	Promotion et communication du territoire	PETR	21 682 €	21 682 €	10 407	48%	10 407 €	48,00%
	Tourisme	PETR	Etude globale de signalisation économique et touristique	PETR	55 200 €	55 200 €	36 616	66%	26 496 €	48,00%
	Tourisme	PETR	Jeu de découverte à destination de la clientèle familiale	PETR	64 135 €	384 646 €	49 971	78%	24 971 €	6,49%
	Tourisme	CC Monts d'Alban et Villefrancois	Acquisition d'un bâtiment à ossature bois sur remorque tractable	SIAVT	28 379 €	23 649 €	14 899	63%	11 352 €	48%
2019	Equipement s sportifs et culturels	CC Carmausin-Ségala	Création d'un city stade	Commune de Cagnac les Mines	107 496 €	89 580 €	71 687,00 €	80%	11 934 €	13%
	Equipement s sportifs et culturels	CC Carmausin-Ségala	Résidence de Territoire " La Candé Mail Post" en Carmausin-Ségala	CC du Carmausin-Ségala	34 090 €	34 090 €	26 692,00 €	78%	11 692 €	34%
	Services - vie quotidienne	CC Cordais et Causse	Équipement d'un espace de vie sociale	Familles Rurales Vaour	48 494 €	48 494 €	37 112,00 €	77%	21 814 €	45%
	Services - vie quotidienne	CC Cordais et Causse	Regars croisés : Développement vers la visual radio et amélioration de notre couverture réseau	CFM Cordes	75 046 €	75 046 €	55 060,00 €	73%	33 036 €	44%
	Climat - Energie	CC Val 81	Action de collecte des pneus agricoles : Val 81	CC Val 81	47 520 €	47 520 €	29 376	62%	19 872 €	42%
	Equipement s sportifs et culturels	PETR	Résidence de territoire pour la création d'un spectacle culinaire déambulatoire : langues de goulus	PETR	70 618 €	70 618 €	48 397	69%	33 897 €	48,00%
	Climat - Energie	PETR	TEPCV : développer les circuits courts alimentaires de proximité	PETR	45 027 €	45 027 €	36 022	80%	21 613 €	48,00%
	Equipement s sportifs et culturels	CC Cordais et Causse	Création d'une salle du patrimoine et de la culture	Commune de Vindrac	416 050 €	346 708 €	331 757,00 €	96%	67 294 €	19%

Source : CRC, d'après les données fournies par le PETR

GLOSSAIRE

Ademe	agence de la transition écologique
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CGCT	code général des collectivités territoriales
CTO	contrat territorial Occitanie
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETPR	équivalent temps plein rémunéré
Feader	fonds européen agricole pour le développement rural
GAL	groupe d'action locale
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
km ²	kilomètre carré
Leader	liaison entre actions de développement de l'économie rurale
M€	million d'euros
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PAT	projet alimentaire territorial
PCAET	plan climat-air-énergie territorial
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
PNR	parc naturel régional
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SCoT	schéma de cohérence territoriale
TEPCV	territoire à énergie positive pour une croissance verte

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



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](https://twitter.com/crcoccitanie)