



Le 26 janvier 2022

Le Premier président

À

Madame Jacqueline Gourault
Ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales

Réf. : S2021-2308

Objet : Les pôles d'équilibre territorial et rural

En application des dispositions de l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, la formation inter juridictions (FIJ) constituée de quatre chambres régionales des comptes¹ et de la quatrième chambre de la Cour des comptes a analysé le fonctionnement des pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), depuis la mise en œuvre de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles. 24 PETR, présentant des caractéristiques notamment de tailles et de missions différentes ont été analysés.

À l'issue de son délibéré du 7 décembre 2021, cette formation m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du code précité, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

La création de cette catégorie d'établissement public a été proposée au cours du débat parlementaire sur le texte de loi adopté le 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM)², afin de « mieux prendre en compte le monde rural ». Il était attendu « une simplification et une convergence du paysage des territoires de projet et de contractualisation ainsi qu'une plus grande efficacité dans la territorialisation des politiques publiques qui pourront plus facilement se coordonner sur un territoire ». « La lisibilité de l'action publique et la mutualisation des moyens » devaient en être renforcées.

Les exemples analysés par la FIJ montrent que ces objectifs n'ont été que très partiellement atteints.

¹ CRC de Bourgogne, Franche-Comté, des Hauts-de-France, de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie.

² [Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles](#)

1. UN DISPOSITIF QUI APPORTE PEU PAR RAPPORT À CELUI DES PAYS

Au 1^{er} janvier 2021, 268 territoires de projet³, organisés en pays ou en PETR, structurent le territoire national. Ils couvrent environ 60 % de l'aire métropolitaine et concernent 45 % de la population française. Leur répartition géographique est très inégale : ils sont concentrés dans le quart Sud-Ouest (Occitanie, Landes) et dans le quart Nord-Est (Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est) et, plus marginalement, dans les Hauts-de-France et en Bretagne

1.1. La ruralité : une réalité hétérogène

La loi MAPTAM, en contrepoint de la reconnaissance du fait urbain, a voulu « encourager un aménagement équilibré du territoire en créant, pour les zones rurales et les villes petites et moyennes, des pôles d'équilibre territorial et rural »

À l'origine, les PETR ont été conçus comme une contrepartie à la métropolisation, au bénéfice de territoires abusivement qualifiés de ruraux. Lors des débats parlementaires, certains députés s'étaient d'ailleurs opposés à l'apposition de l'adjectif rural, les pôles recouvrant des réalités extrêmement hétérogènes et comprenant, pour la plupart, des villes moyennes et des territoires situés en périphérie d'agglomération.

L'étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)⁴ parue le 29 avril 2021 remet d'ailleurs en cause la conception traditionnelle de la ruralité ayant présidé à la création des PETR, en confirmant qu'elle correspond à des réalités multiformes et hétérogènes.

1.2. Une rigidité institutionnelle difficilement compensée par des innovations en matière de gouvernance

Les PETR sont issus, pour moitié, de structures associatives et, pour l'autre moitié, d'anciens syndicats mixtes porteurs de « schémas de cohérence territoriale (SCoT) ».

Les innovations en matière de gouvernance, introduites par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) applicables aux PETR n'ont pas atteint les objectifs escomptés en matière de démocratie locale.

- La conférence des maires

La conférence des maires se caractérise par une périodicité annuelle non respectée. Dans plus de la moitié des PETR de l'échantillon, la conférence des maires n'est pas réunie comme le prévoit la réglementation. La traçabilité de ces réunions fait fréquemment défaut. *In fine* la conférence des maires échoue assez largement dans l'exercice de sa mission originelle qui était de concilier expression démocratique plurielle et construction consensuelle d'un projet de territoire partagé.

- Le conseil de développement

Le conseil de développement, qui devait conférer un ancrage citoyen aux PETR, s'avère être l'instance la plus défaillante : il est inexistant dans un quart des cas et, quand il existe, il ne se réunit pas selon le rythme déterminé par les statuts ou le règlement intérieur. Dans les cas où le conseil de développement est en place, il n'est que marginalement consulté sur les orientations stratégiques du comité syndical et l'est rarement sur les questions d'intérêt territorial, en dehors des phases d'élaboration du projet de territoire ou du Scot.

³ Le projet de territoire est à la fois un document et un guide d'action publique locale. Il a été reconnu pour la première fois par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable.

⁴ « Une nouvelle définition du rural pour mieux rendre compte des réalités des territoires et de leurs transformations », La France et ses territoires - Édition 2021.

1.3. Une dépendance et une absence de visibilité tant financière que dans l'exercice des missions

Les missions déléguées par les EPCI doivent être définies, selon le CGCT, dans une convention territoriale qui « fixe la durée, l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services des établissements publics de coopération intercommunale, des conseils départementaux et des conseils régionaux sont mis à la disposition du pôle d'équilibre territorial et rural » (article L. 5741-2 II du CGCT).

23 des 24 PETR de l'échantillon n'ont pas signé de convention territoriale. À l'échelle nationale, l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) confirme que moins de 10 % des PETR ont formalisé une telle convention.

Faute de convention territoriale, ni la durée, ni l'étendue, ni les conditions financières d'exercice des missions par le PETR ne sont clairement définies.

Le niveau moyen des contributions des EPCI aux PETR est, annuellement, de 4,1 €⁵ par habitant, avec une forte hétérogénéité (de 1,87 € à 9,5 € par habitant). Les deux tiers des PETR déclarent que ce niveau des contributions est un frein au développement de leur action. Les PETR ne disposent, par ailleurs, d'aucune visibilité quant aux moyens dont ils disposeront au-delà de l'année en cours.

Le cadre d'intervention des PETR – tant en termes de nature des missions que de modalités de financement - n'est pas sécurisé. Une recherche d'une plus grande autonomie dans le fonctionnement de ces organismes apparaît nécessaire, ce que pourrait leur procurer un statut de syndicat mixte ouvert.

2. UN DISPOSITIF REMIS EN CAUSE PAR LA LOI NOTRÉ

2.1. Une recomposition de l'intercommunalité prévue dans un nouveau cadre

La loi MAPTAM avait réaffirmé la volonté de l'État d'optimiser l'efficacité des politiques portées au niveau intercommunal à travers :

- une incitation aux rapprochements communautaires ;
- une simplification de la carte de la coopération intercommunale et un élargissement des échelles d'intervention.

Les PETR devaient servir de préfiguration à une intercommunalité élargie dotée de services unifiés avec les EPCI qui le composent, et d'incitation à leur fusion. Dans les faits, les mutualisations de services entre EPCI au niveau des PETR sont restées marginales, et les PETR n'ont pas servi de cadre à l'élargissement du périmètre intercommunal. La réforme du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de 2017 a, en effet, retenu des périmètres moins larges que ceux des territoires de projet.

2.2. Un partenariat insuffisamment développé dans le cadre des projets de territoire et des conventions territoriales

Les PETR devaient mettre à jour ou établir un projet de territoire dans l'année suivant leur mise en place, pour le compte et en partenariat avec les EPCI. Il n'existe pas de recensement de ces projets au niveau national (que ce soit au niveau de la direction générale des collectivités locales [DGCL] ou de l'Agence nationale de la cohésion des territoires [ANCT]). Si l'ANPP indique que 80 % des pays et PETR sont dotés d'un projet de territoire à jour, les contrôles réalisés par la FIJ conduisent à un constat sensiblement différent.

⁵ Niveau moyen au sein de l'échantillon contrôlé, conforme à la moyenne nationale 2020 relevée par l'ANPP (4,15 €).

Sur les 24 PETR de l'échantillon, 13 ne disposaient d'aucun projet de territoire formalisé à la fin 2020. De plus, quand il existe, il ne respecte généralement qu'imparfaitement les obligations de forme et de contenu prévues par le CGCT.

Les axes du projet de territoire répondent, en termes généraux, aux enjeux du territoire. Ils sont, la plupart du temps, articulés autour des axes stratégiques définis par la contractualisation régionale.

Sur les 11 projets de territoires formalisés, seuls trois affichent des objectifs précis. Mais, aucun d'entre eux ne contient des indicateurs de suivi quantifiables.

Les PETR de l'échantillon ne se sont pas saisis de la faculté offerte par le CGCT d'associer les conseils départementaux et les conseils régionaux à l'élaboration du projet de territoire.

2.3.Des champs d'intervention de la compétence des EPCI : l'exemple du développement économique et tourisme

Les missions exercées par les PETR ne sont recensées par aucun acteur institutionnel. La DGCL se contente d'identifier les compétences qui leur ont été transférées. Seule l'association nationale des pays et PETR établit une liste des secteurs d'intervention, mais sans opérer de distinction entre pays et PETR.

Parmi leurs champs d'interventions privilégiés figure le développement économique qui, dans nombre de cas, a contribué, initialement, à ancrer leur positionnement dans le paysage administratif.

Toutefois, si au niveau national, 41 %⁶ des territoires de projets (pays et PETR) sont identifiés par l'ANPP comme étant porteurs d'une action en matière de développement économique (contre plus de 60 % en 2020), au sein de l'échantillon, seuls cinq PETR (21 %) agissaient concrètement en matière de développement économique (hors accompagnement administratif LEADER).

Les actions conduites les plus significatives l'ont été dans le cadre des protocoles « territoires d'industrie » dans lesquels divers PETR se sont impliqués, mais en association avec un autre PETR ou une autre structure sur un périmètre élargi.

Les réformes territoriales postérieures à la création des PETR, notamment la loi NOTRe du 7 août 2015, ont contribué à cet état de fait en consacrant la région comme « chef de file » en matière de développement économique et en renforçant ses pouvoirs propres.

Un phénomène similaire est relevé en matière de tourisme, sachant qu'en relai des pays, deux tiers des PETR de l'échantillon se sont initialement positionnés sur ce créneau.

La plus-value des PETR était de constituer un échelon d'intervention plus étendu, et souvent plus pertinent que l'échelon communal ou celui des EPCI, pour gérer les enjeux touristiques. Depuis la loi NOTRe et le transfert des offices du tourisme aux EPCI (sauf exceptions légalement prévues) - élargis à la faveur du SDCI en 2017 - cette plus-value s'est émoussée.

La question du périmètre d'intervention des PETR reste posée. Leur évolution en établissements publics de coopération intercommunale élargis pourrait être envisagée dès lors que leur territoire correspondrait à celui d'un bassin de vie.

⁶ Cette proportion était de 91% en 2019.

3. UN OUTIL QUI N'A PAS PERMIS LA RATIONALISATION DES DISPOSITIFS CONTRACTUELS

La faculté des PETR à faire vivre concrètement leur projet de territoire dépend de leur capacité à s'intégrer dans le maillage territorial existant, notamment par la voie de la contractualisation.

3.1. La juxtaposition des dispositifs classiques européens, étatiques, régionaux

Les PETR n'ont été qu'un acteur parmi d'autres dans le schéma de contractualisation, et leur ancrage dépend aujourd'hui de la place que les autres acteurs territoriaux leur accordent.

3.1.1. La contractualisation avec l'État

3.1.1.1. Le contrat de ruralité, un dispositif satisfaisant mais au sein duquel les PETR n'ont pas eu la place privilégiée qui leur était destinée

La circulaire du 23 juin 2016 relative aux contrats de ruralité précisait qu'ils devaient être conclus par l'État avec les EPCI ou les PETR. Au 1er janvier 2019, sur les 485 contrats de ruralité conclus, 20 % seulement l'ont été avec des PETR, et 65 % avec des communautés de communes, seules ou groupées, parfois avec l'appui d'un pays co-signataire.

Le premier bilan⁷ de ces contrats de ruralité s'est avéré satisfaisant : les EPCI et PETR signataires avaient à cette occasion salué un dispositif se caractérisant par i) des crédits dédiés ; ii) une stratégie territoriale partenariale ; iii) un programme pluriannuel d'actions.

Toutefois, les PETR se sont retrouvés, dans certains territoires, en marge de ce dispositif.

Même lorsqu'ils sont signataires du contrat de ruralité, les PETR déplorent un travail entre les porteurs de projet et la préfecture auquel ils ne sont associés qu'en fin de procédure. Quand ils sont associés en amont, les PETR sont cantonnés à un rôle de d'identification et de recensement des projets des communes et EPCI pouvant être éligibles aux différents dispositifs de financement. Les PETR n'ont pas été, la plupart du temps, partie prenante au suivi des contrats de ruralité.

Enfin, un changement de paradigme s'est amorcé à compter de 2018 avec l'arrêt du financement des contrats de ruralité par une enveloppe de crédits dédiés, et son remplacement, par une enveloppe non contraignante au sein de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

3.1.1.2. Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) : un dispositif ouvert à une pluralité d'acteurs

Le périmètre des CRTE a été arrêté par les préfets le 15 janvier 2021. Selon la circulaire du 20 novembre 2020, le portage des CRTE doit se faire à l'échelle des EPCI ou de leurs groupements. Sur les 844 CRTE définis, 672 sont portés par un EPCI à fiscalité propre, et 172 (20%) par un regroupement d'EPCI, un pays ou un PETR.

3.1.1.3. Les dispositifs pilotés par l'ANCT : la faible association des PETR dans les comités locaux de cohésion territoriale

La mise en place de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT) en janvier 2020, s'est traduite par une faible association des PETR au sein des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT) mis en place par les préfets. En septembre 2021, seuls 15 CLCT associaient un ou plusieurs PETR. Le rôle d'incubateur de projet, d'appui en ingénierie financière à l'élaboration de dossiers de subventions - qui constitue la principale plus-value des PETR - est donc faiblement intégré dans la dynamique d'ensembliser impulsée par les délégués territoriaux de l'ANCT.

⁷ Établi par le ministère de la cohésion des territoires à partir d'une évaluation qualitative menée par des consultants indépendants auprès de six territoires test.

3.1.2. La contractualisation régionale : pierre angulaire de l’ancrage des PETR

Un écart important existe entre des régions comme l’Occitanie - où des PETR parviennent à acquérir une légitimité et à disposer de leviers d’actions grâce au rôle de partenaire contractuel privilégié que la région a souhaité leur octroyer – et celles qui, *a contrario*, ont opté pour une contractualisation exclusive avec les EPCI (région Auvergne-Rhône-Alpes)⁸.

Lorsqu’elle a été effective, cette contractualisation a catalysé d’importants financements autour d’axes stratégiques ciblés. Elle a également favorisé la mise en cohérence des différents dispositifs contractuels. Mais, si les PETR ont pu être des « réducteurs de complexité » pour certaines régions (Occitanie notamment) – en limitant le nombre de ses interlocuteurs – , la rationalisation des financements à un échelon supra-intercommunal n’a pas pu être établie⁹. Enfin, ils n’ont pas de visibilité sur la mise en œuvre ou non des projets soumis à la validation régionale.

3.1.3. La gestion des fonds LEADER : un portage administratif et financier par les PETR, une efficience globale à améliorer.

Selon l’ANPP, 90 % des projets des programmes Leader (Liaison entre actions de développement de l’économie rurale) sont portés par des pays ou des PETR dans le cadre des groupes d’action locale (GAL), composés de représentants des intérêts socio-économiques locaux publics et privés.

Les PETR ont souvent une dimension et une organisation adaptées aux lignes directrices fixées par les stratégies LEADER. Leur périmètre favorise la cohérence du projet territorial et la proximité avec les acteurs publics et privés concernés. Ce périmètre s’avère toutefois, dans certains cas, trop exigu par rapport aux exigences de taille édictées par les régions en leur qualité d’instructeur de ces dossiers. Ainsi, en Occitanie, les PETR ont parfois dû se regrouper pour constituer un GAL atteignant le seuil de population requis.

Enfin, si l’ingénierie déployée par le PETR dans le cadre des programmes LEADER est reconnue, elle se limite, dans deux tiers des cas, à une ingénierie administrative et financière sans apport sur la nature et la définition mêmes du projet.

3.2. Le maintien de l’éclatement institutionnel pour les projets innovants

La majorité des PETR ont - ou ont eu -, pour des programmes et des appels à projets nationaux, une plus-value interstitielle lorsqu’ils se sont positionnés, dans une logique de subsidiarité, sur des problématiques peu investies par les EPCI. Ce fut notamment le cas de la transition écologique, des mobilités douces et du « marketing territorial ».

Pourtant, même dans ces secteurs, un éclatement institutionnel a persisté.

À l’échelle nationale, environ trois quarts des PETR affichent une ou plusieurs actions en matière de transition écologique.

Sur les territoires concernés, les initiatives dites de « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) ont été portées dans 60 % des cas par les PETR, contre 40% par un autre acteur : EPCI, département ou Parc naturel.

La rationalisation des dispositifs contractuels que devaient permettre les PETR en s’érigeant en « guichet unique » pour les différents porteurs de projet s’est heurtée, dans les faits, au maintien d’un certain éclatement institutionnel pour le portage des projets innovants.

⁸ Les régions Bourgogne Franche Comté, Nouvelle Aquitaine et Hauts-de-France sont sur une position intermédiaire une contractualisation à différents niveaux : si les deux premières axes leur contractualisation à l’échelle du pays/ PETR, la région Hauts-de-France décline sa politique à l’échelle de « l’espace de dialogue », regroupant 3-4 pays/ PETR.

⁹ À titre d’exemple, deux-tiers des projets validés en 2020 dans le cadre des contrats territoriaux Occitanie (CTO) étaient des projets initialement portés par des communes sans plus-value territoriale établie quant à l’accompagnement du PETR.

3.3. Le défaut de dynamisme dans la coopération avec les métropoles

Les PETR n'ont pas été des interlocuteurs privilégiés dans les dynamiques de coopération métropolitaine.

Le bilan des sept contrats de réciprocité conclus s'avère très mitigé¹⁰. Ils ne prennent en compte que l'un des territoires d'influence de la métropole. Ils ne comprennent pas de budget particulier et ne disposent pas de financements de la métropole, mais seulement, dans certains cas, des crédits spécifiques de l'État et du conseil régional. L'État, après avoir engagé le processus, n'assure plus véritablement de suivi : l'initiative est du ressort des collectivités qui signent des contrats sans labellisation par l'État.

Au terme de ces analyses, la Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : faire des PETR des syndicats mixtes ouverts permettant l'adhésion du département et de la région ;

Recommandation n° 2 : transformer à moyen terme les PETR en EPCI élargis lorsque leur périmètre peut s'identifier à celui du bassin de vie ;

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

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹¹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

¹⁰ Cour des comptes - [Les finances publiques locales 2021, fascicule 2](#) – Novembre 2021 – www.ccomptes.fr

¹¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).