

**DIRECTION
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

Service des Études
et de la Coordination

Bureau SE2

Sous-direction C
BUREAUX C3, D3, M1

Sous-direction D
BUREAU D3

Sous-direction M
BUREAU M1

**INSTRUCTION N° 77-137-N-B-M-S
du 10 novembre 1977**

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° du

n° du

n° du

n° du

Cette instruction a été abrogée par l'instruction

n° du

CONTRATS DE PAYS

ANALYSE

Participation des services extérieurs du Trésor à la mise en œuvre des contrats de pays

DOCUMENTS À ANNOTER

Instruction n° 75-172-M du 26 décembre 1975.

Instruction n° 76-28-R.B.S. du 17 février 1976.

Instruction n° 76-29-S.B.M. du 17 février 1976.

DIFFUSION
GT
64

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

ACT	RGP	PGT	TPGR	TPG	RF	P	OHLM
-----	-----	-----	------	-----	----	---	------

Par lettre du 11 juillet 1975, complétée par une circulaire du 12 juillet 1976 (cf. annexes I et II), la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (D.A.T.A.R.) a précisé aux préfets les conditions de mise en œuvre de la politique d'aide aux petites villes et à leurs pays, décidée par le Comité interministériel d'aménagement du territoire, le 11 avril 1975.

Initialement prévu dans le cadre d'une procédure centralisée, l'établissement des contrats destinés à concrétiser les engagements réciproques des différents partenaires (État, communes, départements, régions...) fait, depuis le 1^{er} janvier 1977, l'objet d'une régionalisation dont les modalités ont été définies par la note de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale jointe en annexe III.

Enfin, une circulaire interministérielle du 30 mars 1977 (cf. annexe IV) a précisé les modalités financières applicables aux contrats de pays, selon qu'ils relèvent de la procédure centralisée ou de la procédure régionalisée.

Les procédures définies par les différentes notes et circulaires rappelées ci-dessus impliquent la participation des services extérieurs du Trésor, tant au niveau de l'élaboration des contrats qu'à celui de leur exécution.

La présente instruction a pour objet de préciser les aspects particuliers de ces interventions.

*
**

CHAPITRE PREMIER

L'ÉLABORATION DES CONTRATS DE PAYS

Les contrats de pays en cours d'élaboration depuis le 1^{er} janvier 1977 relèvent nécessairement de la procédure régionalisée. Celle-ci prévoit la participation des trésoriers-payeurs généraux, successivement au niveau des départements, puis de la région, et il va de soi que les deux comptables supérieurs ainsi appelés à intervenir devront coordonner étroitement leur action de manière à assurer une parfaite identité de leurs points de vue.

SECTION 1

L'intervention du trésorier-payeur général au niveau du département

Au niveau du département, le trésorier-payeur général est appelé à participer aux deux premières phases de la procédure : la présentation des candidatures, l'élaboration des dossiers préparatoires des pays dont la candidature a été retenue par les assemblées régionales.

§ 1. LA PRÉSENTATION DES CANDIDATURES

L'annexe à la lettre du 11 juillet 1975 du ministre d'État, ministre de l'Intérieur, concernant les critères de choix des opérations à retenir au titre de la politique des petites villes et de leur pays, précise les critères relatifs à la situation financière des communes du pays qui devront figurer dans le dossier de candidature.

Par ailleurs, ce dossier devra comporter un avis du trésorier-payeur général sur la situation financière de la petite ville-centre et des communes rurales du pays, indiquant en particulier la capacité financière de l'ensemble à s'engager sur plusieurs années au regard de l'importance du volet «Équipement» du contrat de pays. A ce stade de la procédure, le contenu en «équipement» du contrat risque cependant d'être relativement imprécis puisqu'il n'apparaîtra qu'au travers de la définition des grands objectifs du programme du pays, et l'avis du trésorier-payeur général ne pourra pas, dans la généralité des cas, s'appuyer sur une évaluation financière du programme d'investissement suffisante pour pouvoir être valablement prise en considération. Mais cet avis pourra comporter une analyse de l'évolution de la situation financière des collectivités intéressées, au cours des dernières années, et une appréciation, au moins sommaire, des capacités financières qui s'en dégagent.

§ 2. L'ÉLABORATION DES DOSSIERS PRÉPARATOIRES DES PAYS DONT LA CANDIDATURE A ÉTÉ RETENUE PAR LES ASSEMBLÉES RÉGIONALES

Ces «pré-dossiers» comporteront la description des actions envisagées, leur justification, les modes de financement prévus ainsi que les avis écrits des services départementaux. A ce stade, par conséquent, le trésorier-payeur général disposera des éléments qui lui sont nécessaires pour se prononcer sur l'aspect économique et financier des opérations.

A cet égard, l'attention est attirée sur le fait qu'un contrat de pays doit être considéré comme le moyen d'amorcer un processus de revitalisation du pays à partir de quelques actions significatives dans le domaine de la promotion de l'emploi, de l'amélioration des services ou de la qualité de la vie. A ce titre, le contrat de pays ne doit comporter qu'exceptionnellement des équipements classiques susceptibles d'être pris en compte dans le cadre de la programmation normale. Il doit prévoir, pour l'essentiel, des opérations « inhabituelles » permettant d'appliquer l'aide du F.I.A.T. à des actions relevant de secteurs où les besoins de la population sont notoirement insatisfaits, mais où les financements classiques de l'État sont inexistantes ou inadaptés.

Le caractère inhabituel, voire original, des actions que la procédure du contrat de pays doit permettre de développer implique qu'une attention toute particulière soit portée :

- d'une part, à la régularité de ces actions au regard des règles d'intervention des collectivités locales qui ne sauraient, bien entendu, être mises en échec;
- d'autre part, aux conséquences de ces actions sur la situation financière des collectivités — qu'il s'agisse de la charge des investissements qu'elles entraîneront ou des coûts induits de fonctionnement — dont il conviendra de vérifier la compatibilité avec les possibilités financières de ces collectivités.

S'agissant plus spécialement des charges de fonctionnement, la note relative aux modalités de la régionalisation des contrats de pays précise que le groupe interministériel régional devra veiller à leur juste évaluation et vérifier que la couverture en est rigoureusement assurée. Mais il est bien évident que cet aspect des choses devra être examiné dès le niveau départemental et qu'il ne devra pas échapper au trésorier-payeur général dont l'avis écrit, comme celui des autres chefs des services, sera joint au « pré-dossier » transmis à la région.

Par ailleurs, l'étroite collaboration prévue entre les autorités administratives concernées, au cours de la phase préparatoire des contrats de pays, doit permettre de prévenir les difficultés que pourrait soulever ultérieurement la mise en œuvre de ces contrats. A ce titre, l'attention des trésoriers-payeurs généraux est spécialement attirée sur les dispositions de la circulaire du 30 mars 1977 relatives aux modalités d'exercice du contrôle financier sur les dépenses de l'État.

SECTION 2

L'intervention du trésorier-payeur général au niveau de la région

Au niveau régional, le trésorier-payeur général est membre de droit du groupe interministériel régional et participe, par conséquent, à l'examen des candidatures présentées et à l'instruction des programmes. A ce titre, le trésorier-payeur général de région aura notamment à se prononcer sur l'aspect économique et financier d'opérations qui ont déjà fait l'objet d'études et d'examens au plan départemental.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, son action devra être rigoureusement coordonnée avec celle des trésoriers-payeurs généraux des autres départements de la région, et il devra prendre toutes dispositions utiles pour assurer cette coordination dans les meilleures conditions.

CHAPITRE II

L'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PAYS

Les services extérieurs du Trésor sont appelés à suivre la réalisation des opérations prévues dans les contrats de pays au travers des comptabilités qu'ils tiennent. Les particularités de la procédure d'aide aux « pays » imposent cependant une adaptation des modalités générales selon lesquelles les opérations sont suivies dans la comptabilité spéciale des investissements de l'État, d'une part, dans la comptabilité de programme des collectivités locales, d'autre part.

SECTION 1

Tenue de la comptabilité spéciale des investissements de l'État

La comptabilité spéciale des investissements de l'État devra retracer l'affectation, l'engagement et le mandatement des subventions versées pour la réalisation des opérations inscrites dans le contrat.

La subvention allouée aux pays sur le chapitre 65-01 du budget du Premier ministre constitue une subvention globale non affectée à des opérations individuelles (ni même, en ce qui concerne la procédure régionalisée, à un contrat de pays déterminé) ; elle se rapporte simplement au programme d'ensemble que constitue pour l'État :

- le contrat de pays, lorsqu'il a été conclu selon la procédure non régionalisée;
- l'ensemble des contrats de pays d'une région lorsqu'ils ont été conclus selon la procédure régionalisée.

-- 4 --

INSTRUCTION N° 77-137-N-B-M-S
du 10 novembre 1977

L'indicatif de la fiche d'opération afférente à cette subvention, ouverte à la trésorerie générale, devra être déterminé comme suit :

Chapitre : 65-01;
Article : 10;
Programme : 999 (voir ci-après) ;
Catégorie : I;
Nomenclature fonctionnelle : 0022.

Département bénéficiaire :

- code du département en ce qui concerne les contrats non régionalisés, éventuellement précédé de un ou deux zéros à gauche (cf. instruction n° 76-28-R.B.S. du 17 février 1976) ;
- 8 + code du département chef-lieu de la région en ce qui concerne les contrats régionalisés.

Maître d'ouvrage :

59 « pays bénéficiaires de contrats », code « Maître d'ouvrage » nouveau qui complète l'annexe IX de l'instruction n° 76-28-R.B.S. et l'annexe IV de l'instruction n° 76-29-S.B.M. du 17 février 1976, et qui devra être utilisé exclusivement pour la codification de la subvention globale aux pays.

Commune bénéficiaire : 000;
Z.A.C. : 000;
Contrats de plan : 000;
Numéro de programme local : 0.

Les opérations inscrites dans un contrat de pays sont également susceptibles de bénéficier de subventions spécifiques dans les conditions de droit commun. La description de ces subventions spécifiques en C.S.I. devra s'effectuer selon les modalités définies par l'instruction n° 76-28-R.B.S. du 17 février 1976; en particulier, la maîtrise d'ouvrage figurant dans l'indicatif de l'opération sera déterminée par les codes figurant à l'annexe 9 de cette instruction (à l'exclusion du nouveau code 59 réservé à la subvention globale aux pays).

Cependant, il importe que ces subventions spécifiques soient également recensées en tant que contribution de l'État à l'exécution des contrats de pays auxquels il convient, par conséquent, de pouvoir les rattacher. Ce rattachement sera effectué par l'utilisation du code « 999 » à inscrire dans la zone « Programme » de l'indicatif chaque fois qu'il s'agira d'une opération prévue dans un contrat de pays, quelle que soit par ailleurs la procédure — régionalisée ou non — selon laquelle ce contrat aura été conclu.

Chaque trésorier-payeur général devra demander à l'ensemble des ordonnateurs avec lesquels il est en rapport dans son département, de réserver ce code « 999 » aux opérations inscrites dans les contrats de pays. Dans l'hypothèse, peu vraisemblable, où celui-ci aurait déjà été utilisé par un ordonnateur pour opérer le rattachement d'autres opérations, il conviendra d'en obtenir la modification au niveau de ces autres opérations, l'information recherchée en matière de contrats de pays impliquant l'utilisation d'un code uniforme et spécifique sur l'ensemble du territoire.

SECTION II

Tenue de la comptabilité de programmes des collectivités locales

La description des opérations réalisées au titre des contrats de pays, dans la comptabilité de programme des collectivités locales, appelle trois séries de précisions.

La première concerne la codification des opérations en fonction de la catégorie des crédits de subventions dont elle bénéficie.

La seconde se rapporte aux modalités de description allouée sur le chapitre 65-01 du Premier ministre, qui pourra être versée à un maître d'ouvrage pour une opération déterminée ou pour un groupe d'opérations de même nature.

La troisième est liée à la nécessité de suivre l'exécution de chaque contrat de pays et donc de regrouper les opérations relevant d'un même contrat.

§ I. CODIFICATION DE L'OPÉRATION EN FONCTION DE LA CATÉGORIE DES CRÉDITS DE SUBVENTION

La codification des opérations en fonction de la catégorie de crédit des subventions dont elle bénéficie (case 29 de la fiche d'identification) peut poser un problème dans le cas où une opération déterminée bénéficie, outre la subvention en provenance du F.I.A.T. (catégorie I), d'une autre subvention spécifique de catégorie II, III ou IV.

Dans un tel cas, le code à inscrire dans la case 29 devra toujours être celui de la subvention spécifique.

§ II. DESCRIPTION DE LA SUBVENTION DU F.I.A.T.

En ce qui concerne la procédure non régionalisée, la subvention du F.I.A.T. est attribuée par le préfet directement aux maîtres d'ouvrage concernés et se décrit dans la comptabilité de programme des collectivités

locales ne soulève pas de problème particulier, compte tenu des précisions apportées ci-dessus relatives au code correspondant à la catégorie des crédits. Dans l'hypothèse où cette subvention se rapporte à un groupe d'opérations et ne peut être affectée à un programme déterminé, il est rappelé qu'elle doit faire l'objet d'une fiche d'identification affecté du code fonctionnel des administrations 0100 et du code catégorie 6, conformément aux dispositions prévues par l'instruction n° 75-172 M du 26 décembre 1975.

S'agissant de la procédure régionalisée, la subvention du F.I.A.T. est versée à l'établissement public régional qui la répartit ensuite entre les pays. Cette subvention globale étant inscrite à un compte de tiers dans la comptabilité de l'établissement public, elle n'a, bien entendu, pas à être retracée dans la comptabilité de programme de celui-ci. Par contre, il importe qu'elle apparaisse bien, à l'issue de la répartition effectuée par l'établissement public régional, dans la comptabilité de programme des collectivités bénéficiaires et qu'elle y soit décrite comme une subvention de l'État et non comme une subvention de l'établissement public (dont la subvention propre sera retracée séparément).

Afin de permettre aux chargés de mission économique de vérifier l'exactitude de la codification donnée à cette subvention de l'État, le service de la région devra notifier au département des Études économiques et financières, à charge par lui de répercuter l'information dans les départements, les décisions de l'établissement public régional concernant la répartition de cette subvention, ainsi que les règlements s'y rapportant.

§ III. REGROUPEMENT DES OPÉRATIONS RELEVANT D'UN MÊME CONTRAT DE PAYS

Pour rendre possible le regroupement des opérations relevant d'un même contrat de pays, la « description de l'opération » prévue sur les fiches d'identification devra, pour toutes les opérations d'un même contrat — y compris celles qui ne bénéficieraient d'aucune aide de l'État — être complétée par l'indication du contrat de pays dont il s'agit.

Le chargé de mission économique traduira cette indication dans la zone des spécifications géographiques réservée aux agglomérations dotées d'un programme de modernisation et d'équipement (cases 105 à 107) en affectant à chacun des contrats de pays existant dans le département (quelle que soit la procédure — régionalisée ou non — dont il relève) un numéro pris dans une série commençant à 101, la série 1 à 100 restant réservée aux programmes de modernisation et d'équipement. La table G — code nature de libellé 6, devra bien entendu être mise à jour dans les conditions prévues par l'instruction n° 75-172 M du 26 décembre 1975.

*
**

Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des dispositions qui précèdent devront être signalées sous le timbre du service des Études et de la Coordination SE. 2.

Le directeur de la Comptabilité publique,
Jean FARGE.

ANNEXE N° 1

-- 6 --

à l'instruction n° 77-137 - N-B-M-S

du 10 novembre 1977

MINISTRE D'ÉTAT

—
DÉLÉGATION
A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET A L'ACTION RÉGIONALE
—

1, avenue Charles-Floquet
75700 Paris

—
Tél. : 783.61.20

Paris, le 11 juillet 1975.

LE MINISTRE D'ÉTAT.

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE,

à MM. les préfets de région,
les préfets.

OBJET : Politique des petites villes et de leur pays.

Pièces jointes : Deux.

Le comité interministériel d'Aménagement du territoire du 11 avril dernier a fixé les orientations générales d'une politique d'aide aux petites villes et à leur « pays »; la notion de pays correspond à un ensemble formé d'une petite ville-centre (généralement entre 5.000 et 15.000 habitants environ) et de sa zone d'influence géographique, c'est-à-dire un ou plusieurs cantons.

La mise en œuvre d'une telle politique a pour objet d'enrayer le phénomène d'exode démographique observé dans de nombreuses régions rurales, comme cela est d'ailleurs souvent confirmé au travers des résultats connus du recensement général de la population en 1975.

Pour atteindre cet objectif principal, une aide particulière sera apportée par l'État à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme global de développement des « pays » considérés, destiné à offrir à la population locale — et notamment aux jeunes et aux femmes — des emplois et des services adaptés en volume et en qualité. Ce programme sera présenté dans un contrat passé entre l'État et le groupement de communes représentant le « pays », fixant les engagements financiers de chaque partie; il comprendra également le relevé des autres participations au financement du contrat, tel que : département, établissements publics régionaux, etc.

La démarche très pragmatique choisie pour la mise au point de cette politique a conduit à retenir cette année quelques expériences dont les enseignements devront servir de référence pour l'élaboration des contrats de pays qui seront proposés à l'ensemble des régions dès 1976.

Vous trouverez annexées à la présente correspondance deux notes, l'une décrivant les grandes lignes de la politique des petites villes et de leur pays, l'autre concernant la constitution et la transmission des dossiers de candidatures à un contrat de pays.

Les indications contenues dans la note relative aux dossiers de candidature n'ont évidemment aucun caractère exhaustif et vous pourrez les compléter, en fonction des situations locales, par tous renseignements qui vous paraîtraient utiles à l'examen de la candidature du pays.

Vous porterez toutefois spécialement votre attention sur la réalité de la solidarité intercommunale délimitant « le pays » ainsi que sur les qualités personnelles des hommes appelés à prendre en charge la conduite de l'opération.

Par ailleurs, vous complèterez ce dossier par une fiche sur la situation politique locale et sur les principaux élus concernés par le contrat.

Les dossiers de candidature seront établis à l'initiative des sous-préfets, en liaison avec les élus directement intéressés. Ils seront centralisés par le préfet du département qui, après avis du conseil général, les transmettra au préfet de région.

Il paraît souhaitable, en 1976, de limiter à deux au maximum par département de la région, le nombre des candidatures à un contrat de pays avec l'État.

C'est donc ce nombre maximum de candidatures que le préfet de région retiendra après avis du conseil régional et du comité économique et social.

Ces dossiers de candidature devront être adressés à la délégation à l'Aménagement du territoire (1, avenue Charles-Floquet, 75007-Paris) au plus tard le 15 novembre 1975.

Ils seront examinés par un groupe interministériel qui donnera un avis sur chaque dossier et les transmettra pour décision au ministre d'État, ministre de l'Intérieur.

Les choix seront arrêtés à la fin de l'année, de manière que les opérations puissent démarrer dès le début de l'année 1976. Le nombre des contrats que l'État offrira devrait être d'une quarantaine en 1976.

Lorsque le contrat de pays sera définitivement élaboré, comprenant notamment le relevé des différents engagements, il sera adressé à la délégation à l'Aménagement du territoire et soumis pour instruction et avis au groupe interministériel. Il sera ensuite examiné en comité interministériel d'Aménagement du territoire qui l'acceptera et fixera le montant de la dotation en provenance du F.I.A.T. qui lui sera accordée.

*

**

La politique des petites villes et de leur pays doit être conçue comme l'occasion d'un nouveau type de rapports entre l'État et les collectivités locales, à partir des besoins exprimés dans le cadre d'une solidarité intercommunale affirmée.

A cet échelon d'opération, l'action administrative doit avoir un caractère très souple et être constamment orientée vers la recherche de solutions originales, adaptées aux problèmes rencontrés sur place.

Il est donc fondamental que le sous-préfet, dans le ressort duquel s'élabore le contrat de pays, se sente personnellement responsable de l'animation du contrat de pays.

Il lui appartiendra, en liaison avec le ou les élus représentant le pays, d'organiser le travail au sein d'un groupe dont la composition sera laissée à son initiative.

Il veillera cependant à ce que ce groupe de travail ne soit pas trop lourd dans sa formation permanente.

Il est également souhaitable que puissent être associés aux travaux d'élaboration du contrat, le plus large éventail de parties prenantes : représentants de l'établissement public régional, représentants du conseil général, chambres professionnelles, personnes qualifiées, etc., de manière que le contenu du contrat reflète au mieux les préoccupations locales.

Michel PONIATOWSKI.

DÉLÉGATION
A L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET A L'ACTION RÉGIONALE

11 juillet 1975.

**NOTE SUR LES CRITÈRES DE CHOIX DES OPÉRATIONS À RETENIR
AU TITRE DE LA POLITIQUE DES PETITES VILLES ET DE LEUR PAYS**

Ces critères n'ont, bien sûr, pas un caractère scientifique mais doivent permettre d'apprécier une candidature à un contrat de pays du double point de vue :

- de la gravité de la situation du pays;
- de l'aptitude des responsables locaux à prendre en charge une telle opération.

I. CRITÈRES CONCERNANT LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE DU PAYS :

- Décroissance de la population entre les derniers recensements généraux, notamment baisse rapide de la population active d'origine agricole se soldant par un fort exode rural;
- Changement de la répartition par âges de la population.

II. CRITÈRES RELATIFS À LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS :

- Taux d'urbanisation;
- Par grandes catégories d'équipements collectifs, indications sur l'indice de satisfaction de la population concernée dans le ressort de ces équipements (exemple : nombre de lits d'hospitalisation par rapport à la population de la zone);
- Revenu moyen par habitant comparé à la moyenne départementale et à la moyenne régionale.

III. CRITÈRES RELATIFS À LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES DU PAYS :

- Renseignements globaux sur les différents budgets communaux;
- Renseignements concernant l'impôt sur les ménages dans la petite ville centre et dans les communes rurales;
- Endettement de ces collectivités apprécié en pourcentage par rapport aux recettes ordinaires.

IV. CRITÈRES D'ORDRE JURIDIQUE OU HUMAIN :

- Présence d'une équipe d'hommes dynamiques (élus et fonctionnaires) susceptibles de mener à bien l'opération;
- Existence d'une solidarité intercommunale organique.

V. CRITÈRES PERMETTANT D'APPRÉCIER L'HOMOGÉNÉITÉ DU « PAYS » :

- Unité géographique et humaine;
- Consistance des liens historiques, culturels, etc.

VI. CRITÈRES NÉGATIFS.

Il ne paraît pas opportun, dans un premier temps, et sans pour autant nier la réalité de cette catégorie de problèmes, de retenir des petites villes classées stations touristiques ainsi que des petites villes comprises dans l'aire d'influence d'une grande agglomération.

*
**

Ces différents critères devront être appréciés au travers d'un dossier qui permettra de choisir parmi les candidatures.

Ce dossier de candidature devra comprendre :

a. Les renseignements statistiques correspondants aux rubriques des critères chiffrés;

b. La preuve de l'existence d'une solidarité organique entre les communes du pays :

— délibération des conseils municipaux intéressés,

— statuts de l'association ou du syndicat, etc.;

c. Des indications sur les grands objectifs du programme de pays appréciés dans une perspective de développement global à moyen terme et de mise en évidence du rôle de pôle-relais que la petite ville exerce sur sa zone d'influence.

Ces indications devront s'appuyer

— d'une part, sur les études déjà réalisées ou en cours concernant les zones d'aménagement auxquelles appartient la petite ville (schéma d'aménagement, et surtout P.A.R., etc.);

— d'autre part, sur les documents d'urbanisme approuvés ou en cours d'élaboration (P.O.S., S.D.A.U.).

Les grands axes du futur contrat de pays devront également faire apparaître une certaine cohérence avec les options prises au niveau de l'établissement public régional, en matière d'aménagement de l'espace;

d. Un avis du trésorier-payeur général sur la situation financière de la petite ville centre et des communes rurales du pays indiquant en particulier la capacité financière de l'ensemble à s'engager sur plusieurs années au regard du volet « Équipement » du contrat de pays;

e. La mention des autres possibilités de participations financières émanant d'autres collectivités locales — le département notamment — ou de l'établissement public régional, susceptibles de s'appliquer au contrat de pays.

DELEGATION
À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET À L'ACTION RÉGIONALE

11 juillet 1975.

NOTE SUR LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DES PETITES VILLES ET DE LEUR PAYS

En application des instructions données par le ministre d'État, ministre de l'Intérieur, la Délégation à l'aménagement du territoire a dégagé quelques orientations d'une politique possible d'aide aux petites villes et à leur pays.

Ces orientations ont été officiellement retenues par le C.I.A.T. du 11 avril dernier dont le relevé de décisions indique : « Le Comité approuve le principe d'une politique d'aide aux petites villes et à leur pays.

« 1° Cette politique devra prendre en compte une préoccupation de développement économique global du pays : à la différence de la politique en faveur des villes moyennes, il s'agira moins, ici, d'actions destinées à améliorer la qualité de la vie que de la mise au point d'un programme d'ensemble visant en particulier l'emploi et les services.

« 2° Pour la mise en œuvre de cette politique, la D.A.T.A.R. préparera quelques expériences de contrats de pays. Ces expériences feront l'objet de contrats passés entre l'État d'une part, et la petite ville et les communes représentant le « pays » d'autre part, après consultation de l'établissement public régional ou sur sa proposition. »

L'objectif de la politique des pays est donc à la fois simple et ambitieux : offrir aux habitants d'un petit pays, et notamment aux jeunes, la possibilité d'y demeurer, voire d'y revenir le cas échéant. Il ne s'agit bien sûr pas de fixer les gens, petite commune par petite commune, mais, à l'intérieur d'une zone, de limiter les migrations alternantes domicile-travail à ce qui est humainement supportable dans l'optique du maintien d'une certaine qualité de la vie. Pour cela, il faut qu'à l'intérieur du « pays » on trouve :

- des emplois;
- des services;
- une vie sociale et des relations (qu'il s'agira d'ailleurs le plus souvent de redécouvrir).

Tels sont les trois axes de la politique des pays auxquels devront s'appliquer des actions et des aides adaptées.

Avant de les présenter, c'est-à-dire de parler du contenu de cette politique, on doit dire un mot des méthodes que l'on a retenues ainsi que des critères de choix qui s'appliqueront.

I. LA MÉTHODE.

La réflexion qui a présidé au choix des grandes orientations d'une politique de pays a fait rapidement apparaître l'inopportunité et l'inefficacité de tracer des schémas contraignants et précis au départ.

Autant de « pays », autant de politiques de développement possibles, d'où la nécessité de retenir une démarche très pragmatique et de laisser aux responsables locaux qui, par hypothèse, connaissent le mieux les problèmes, le soin de mener leurs opérations et de faire les choix nécessaires.

Pragmatisme et décentralisation sont ainsi les deux principes de base de notre politique.

Le C.I.A.T. du 11 avril dernier a fixé les orientations générales de cette politique; les expériences-pilotes qui seront menées cette année doivent être considérées comme la deuxième phase expérimentale de mise au point de la politique des pays.

On tirera ainsi de l'observation comparée des expériences une méthode de travail pour l'élaboration des contrats de pays, indiquant en quelque sorte les meilleures « règles du jeu » à respecter pour l'application de cette politique à l'ensemble des régions françaises dès l'année prochaine.

En fait, il conviendrait de ne plus parler de politique des petites villes et de leurs pays, mais d'une *politique d'aide aux politiques des petites villes et de leurs pays*, étant entendu que chaque cas est à traiter en particulier et de façon originale.

II. LES CRITÈRES (cf. note jointe).

Grossièrement, ces critères tournent autour de trois idées :

1° Apprécier la zone d'attraction des petites villes pour un type de services caractéristiques : on s'apercevra alors que certaines petites villes ont parfois des zones d'influence très vastes, plus vastes même que les zones correspondantes de certaines villes moyennes.

Ces petites villes « gardent » donc un important territoire rural et on doit de plus en plus tenir compte des kilomètres carrés au même titre que des habitants pour justifier l'importance et le volume des aides à apporter;

2° Apprécier la réalité du dépérissement du « pays »;

3° Être assuré de la présence, sur place, d'une équipe dynamique (élus et fonctionnaires) susceptible de prendre en charge l'opération, de la conduire jusqu'au montage définitif du contrat et d'en assurer l'exécution.

III. LE CONTENU.

C'est donc à partir des propositions locales que le contenu d'un contrat de pays sera élaboré. L'essentiel est que le contrat qui aura été mis au point forme un ensemble d'actions coordonnées visant le développement global du pays considéré.

C'est au vu de la cohérence du programme et de sa bonne adaptation à la politique générale de la politique des pays que l'État apportera son aide.

L'aide de l'État soutiendra les trois objectifs principaux de la politique des pays ainsi qu'ils ont été évoqués plus haut : l'emploi, les services, le cadre de vie.

1° *L'emploi.*

Il faut rappeler que le régime général des aides à l'industrialisation doit prendre fin au 31 décembre de cette année, et qu'un nouveau régime entrera en application à compter du 1^{er} janvier 1976.

Cette refonte est actuellement entreprise par la Délégation et elle intégrera un système d'aides spécifiques à l'industrialisation en milieu peu dense; ce système sera mis en place pour la fin de l'année.

On ne peut donc pas en parler comme d'un système d'aides actuellement en place. Les réflexions menées le sont dans trois directions correspondant à un montage à trois étages possibles :

- un étage de « sauvetage » concernant une zone particulièrement critique et justiciable d'actions immédiates;
- un étage centré sur la réforme des P.D.R. ou de la P.O.A. (certaines recommandations du rapport Chavannes pourront à cette occasion être prises en compte : en particulier, abaissement des seuils de créations ou d'extensions en fonction de certaines caractéristiques des groupements économiques d'artisans ou d'entrepreneurs, modulation du taux des aides en fonction de la taille de l'agglomération, des activités et des qualifications);
- un étage concernant des aides adaptées permettant une négociation directe entre la petite ville et l'industriel (aider la petite ville à offrir certaines facilités à l'industriel dès lors que celui-ci s'engage à respecter un « cahier des charges » relatif au nombre des emplois, à leurs qualifications, à la formation professionnelle, etc.).

De plus, un effort particulier sera fait, en liaison avec le secrétariat d'État au Logement et avec les organismes d'H.L.M., afin de permettre l'adaptation aussi rapide que possible des dotations en logements aux besoins exprimés à l'occasion de créations d'emplois dans le pays.

Cette partie « Aides à l'emploi » devra être conçue comme un élément d'un plan d'ensemble que la petite ville devrait élaborer avec l'aide de l'État.

Ce programme comprendrait :

- un recensement des besoins de main-d'œuvre, par nature d'activités et par qualifications à l'échelle du bassin d'emploi dont fait partie le « pays » bénéficiaire du contrat;
- l'offre de structures d'accueil indispensables (aides aux acquisitions foncières par les communes et à l'équipement de ces réserves foncières, dès lors qu'un entrepreneur a pris l'engagement ferme de venir s'installer;
- la recherche d'entreprises industrielles ou artisanales;
- la mise en place de systèmes légers et souples de formation professionnelle en liaison avec les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et les appareils publics de formation.

Dans chaque expérience pilote, la D.A.T.A.R. et les ministères concernés aideront à remplir les différentes rubriques de ce programme d'ensemble de promotion de l'emploi en milieu rural.

2° *Les services.*

Il est bien sûr essentiel de ne pas autoriser la fermeture de services publics dans les « pays » qui feront l'objet de contrats.

D'une manière générale, les administrations associées à la politique des pays profiteront du cadre d'expérience offert par ces contrats pour tester des actions administratives originales et adaptées aux problèmes des services dans les petites villes et leur environnement; par exemple, en matière d'éducation : mise en place de systèmes

de ramassage scolaire approprié à des expériences de regroupements pédagogiques, également prolongation des expériences de maternelles en milieu rural; en matière sanitaire et sociale : aide à l'implantation de médecins généralistes en milieu rural, offre de services à domicile (crèches, personnes âgées, etc.).

Il s'agira surtout, à l'occasion de contrat de « pays » d'expérimenter une véritable innovation administrative consistant pour les fonctionnaires, à partir de l'émergence de certains problèmes locaux et particulier, à trouver des solutions originales beaucoup moins réglementaires qu'adaptées.

3° *Le cadre de vie.*

Il faut profiter des expériences des « pays » pour faire redécouvrir, à l'intérieur d'une unité naturelle, une vie de relations. En particulier, les initiatives d'animation prenant appui sur le patrimoine culturel existant seront encouragées.

De façon plus générale, toutes les formes volontaires et bénévoles d'animation dans le domaine social, sportif, culturel, seront aidées. Par ailleurs, on pourra également proposer quelques opérations originales telles que : expériences de télé-animation sur la demande d'une commune, etc.

Il faut également remarquer que les différentes actions prévues dans un contrat de pays peuvent se conforter les unes les autres; par exemple, les efforts éventuellement faits dans un contrat de « pays » en faveur du désenclavement routier sont un atout supplémentaire du point de vue du tourisme dans la mesure où ils facilitent l'accessibilité des sites touristiques. On pourrait, bien sûr, multiplier les exemples.

Enfin, l'aide que l'État apportera dans les contrats de « pays » sera également financière et d'assistance technique.

Sur le plan financier les opérations de contrats de « pays » bénéficieront d'une dotation globale provenant d'un transfert du F.I.A.T., cette forme de subvention globale et non affectée correspond bien au parti de décentralisation que l'on a retenu. La Caisse des dépôts et consignations et le Crédit agricole étant associés à notre politique, des moyens spécifiques, sous forme d'enveloppes de prêts globales notamment, seront offerts aux collectivités d'un « pays ».

D'autre part, les opérations d'équipements comprises dans un contrat de « pays » pourront être retenues en priorité dans le cadre des enveloppes déconcentrées de catégories 2, 3 et 4 (il est important de mentionner que le fait de bénéficier d'un contrat de « pays » n'entraînera pas pour les collectivités bénéficiaires une « pénalisation » par rapport aux financements normaux qu'elles auraient obtenus, mais au contraire, qu'un ensemble de moyens financiers seront focalisés sur le contrat).

Enfin, les financements provenant de la solidarité intercommunale abonderont également l'enveloppe nécessaire du contrat.

Quant à l'assistance technique que l'État propose gratuitement aux collectivités bénéficiaires d'un contrat, elle consiste dans la mise à la disposition, à la demande des responsables locaux, de services d'une équipe de spécialistes interministériels et pluridisciplinaires.

Les spécialistes non fonctionnaires de cette mission pourront aider au diagnostic et à la mise en forme du contrat de « pays »; les fonctionnaires, qui ont été désignés par leurs ministres, permettront une liaison très étroite entre les administrations centrales et les services locaux concernés par l'expérience.

MINISTRE D'ÉTAT

—
DÉLÉGATION
A L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET A L'ACTION RÉGIONALE

—
1, avenue Charles-Floquet
75700 Paris

—
Tél. : 783.61.20

Paris, le 12 juillet 1976.

LE MINISTRE D'ÉTAT,
DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE,

à MM. les préfets de région,
MM. les préfets.

OBJET : **Politique des contrats de « pays ».**

La politique des contrats de pays a été lancée en 1975 au travers de douze expériences pilotes (rappelées en annexe). Dix contrats ont été récemment signés; leur élaboration a apporté un certain nombre d'enseignements dont sont tirées les indications qui vont suivre.

Ces indications sont un cadre général, pour informer les élus concernés par un contrat de pays et assurer le travail de coordination administrative qui vous incombe.

Les orientations générales de la politique des contrats de pays, telles qu'elles ont été portées à votre connaissance par ma circulaire du 11 juillet 1975, demeurent bien entendu toujours valables.

La présente circulaire traitera successivement :

- de l'organisation du pays;
- de l'élaboration du contrat.

I. LE « PAYS ».

1° *La taille des « pays ».*

Le principe posé en 1975 est que la délimitation du « pays » ressortit à la seule initiative des élus : ce sont eux qui, en regroupant les collectivités qu'ils représentent, manifestent leur désir de travailler ensemble au sein d'une aire de solidarité qu'ils délimitent par leur volonté commune.

Cela dit, il faut remarquer que, plus la taille du « pays » est importante plus il est difficile de mener des actions concertées et solidaires associant l'ensemble des communes du « pays ». L'observation révèle qu'au-delà de deux ou trois cantons représentant de 20 à 50 communes, il est souvent difficile d'échapper à un « saupoudrage » d'interventions multiples et, notamment, d'intéresser toutes les communes au financement d'une opération et à la prise en charge des coûts de fonctionnement qui en résultent. Cela conduit à recommander de choisir au départ des « pays » relativement peu étendus (deux cantons, 20 à 30 communes par exemple) et où la solidarité est manifeste.

Le principe de la liberté de délimitation du « pays » par les élus n'interdit pas à l'Administration de donner des conseils pour ce travail de délimitation. De ce point de vue, des éléments d'analyse économique ou sociale peuvent venir compléter heureusement les éléments découlant du découpage administratif : notions de bassin d'emploi et de migrations professionnelles alternantes, aire d'attraction commerciale du centre, zones de production agricole, etc. Il est donc opportun qu'à ce stade même de la procédure, les différents chefs de services départementaux ou régionaux soient bien associés au travail de réflexion entrepris.

Enfin, l'existence de plusieurs bourgs structurant le « pays » peut parfois suppléer, dans les critères de choix, l'absence d'une véritable petite ville centre.

Cette phase de délimitation du « pays » est un moment clef de la procédure et il importe que les sous-préfets soient particulièrement attentifs au cours de cette première phase.

2° *L'organisation du « pays ».*

Une véritable solidarité intercommunale est en général marquée par le choix d'une structure de regroupement de type personne morale de droit public : syndicat, district, etc. Seule en effet, cette forme de regroupement peut permettre d'imposer des décisions à la majorité qualifiée des membres, ce qui est particulièrement important surtout pour la prise en charge et la répartition des annuités de remboursement et des coûts de fonctionnement entraînés par les différentes opérations du contrat de « pays ».

A la lumière des expériences conduites en 1975, il apparaît qu'une telle structure est la seule qui, au plan des procédures administratives, financières et comptables, soit adaptée à la réalisation d'un programme de contrat de « pays ».

Quant au type de syndicat à choisir, on doit retenir que la meilleure structure est celle qui correspond au plus grand consensus des collectivités intéressées; il convient donc de respecter les structures existantes et qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité. Si une structure est à créer et si les conditions locales s'y prêtent, la formule qui paraît la mieux adaptée à un « pays » est certainement le syndicat mixte, tel qu'il est prévu à l'article 152 du Code d'administration communale; ce type de regroupement permet en effet la collaboration de tous les « acteurs » de la vie locale : communes et syndicats déjà existants, établissements publics, notamment chambres professionnelles.

Il faut cependant remarquer que de nombreux « pays », au sens géographique et humain de l'expression, ne présentent pas de structure de solidarité de type syndical, alors que le phénomène de dépérissement y est souvent plus sensible qu'ailleurs et qu'une seule « organisation » du « pays » paraît être la première condition de son décollage.

Pour ne pas exclure de telles zones du bénéfice du contrat de « pays » je n'exigerai pas, au stade de la candidature, l'existence d'un syndicat : une association ou comité de pays, du type loi de 1901, marquant la volonté de coopération des élus, suffira à présenter la candidature à un contrat de pays. Cette structure peu contraignante est d'ailleurs un bon cadre pour ouvrir la réflexion en commun et l'élaboration du programme à d'autres « acteurs » de la vie locale tels que les chambres professionnelles, les organismes ou associations divers.

Toutefois, cette forme d'organisation du « pays » n'est pas une structure adéquate pour la réalisation du programme de contrat : une structure de type syndical devra donc obligatoirement être constituée lorsque le programme du contrat de pays sera soumis à l'approbation du Comité interministériel d'aménagement du territoire. Cette condition devra être annoncée dès le début de la procédure, c'est-à-dire au stade même des candidatures (1).

Enfin, il n'y a que des avantages à ce que l'« association de développement » évoquée ci-dessus demeure en tant que cadre de concertation, parallèlement au syndicat constitué pour la réalisation du programme.

*

**

II. L'ÉLABORATION DU CONTRAT.

1° *La réflexion d'ensemble.*

Cette phase est fondamentale pour la préparation du contrat : il s'agit en effet, pour les responsables locaux, d'analyser leur « pays », dans ses différentes composantes naturelles, économiques, sociales, humaines, etc. Ce travail doit aboutir à un relevé des chances, mais aussi des handicaps de la zone considérée; c'est de la qualité de cette analyse que va bien sûr dépendre l'efficacité du programme de revitalisation mis au point dans une perspective à moyen terme.

(1) C'est pourquoi cette obligation n'est pas imposée aux contrats de 1976, puisque l'appel des candidatures ne l'avait pas mentionnée.

Ces études préalables sont normalement longues, surtout si elles sont menées, comme il convient, en concertation réelle avec les différents partenaires publics et privés de la vie locale. C'est pourquoi deux cas sont à distinguer assez nettement :

— le travail de réflexion et d'études préalables a déjà été entrepris : c'est le cas lorsqu'il y a un P.A.R. ou un autre document de planification spatiale ou d'aménagement tel que S.D.A.U. ou P.O.S., etc. Dans ce cas, le travail d'élaboration du contrat de « pays », c'est-à-dire la définition d'un programme et le choix des opérations, peut commencer dès l'acceptation de la candidature ;

— dans l'hypothèse où ces travaux n'ont pas eu lieu préalablement à la candidature, il importe de les mener pendant une durée suffisamment longue. Les responsables locaux doivent donc ne pas essayer à toute force de présenter leur dossier dans l'année de l'acceptation de la candidature, et ne pas hésiter à prévoir l'ensemble de l'opération (études préalables et élaboration du programme) sur deux exercices.

Il faut enfin veiller à ce que ce travail soit entrepris dans l'idée de ne pas relever seulement les besoins du « pays », mais également ses potentialités, ses « chances », à court et à long terme.

2° L'élaboration du programme de contrat de pays.

Le ou les représentants des élus doivent jouer un rôle moteur au sein du groupe de travail.

La coordination administrative est assurée par le sous-préfet qui doit étroitement associer tous les fonctionnaires concernés et quel que soit le niveau auquel ils sont représentés (département ou région).

Il est également essentiel que participent à ces travaux les chambres professionnelles ainsi que, le moment venu, les représentants des organismes de crédit (C.E.C. et C.H.C.A.).

On retrouve là l'intérêt de susciter la création d'une association d'animation du contrat de « pays », regroupant tous ceux qui sont intéressés et ceux qui sont susceptibles d'apporter leur concours : organismes professionnels divers, associations bénévoles, etc.

Le choix des opérations.

a. Il paraît indispensable, au vu des expériences de 1975, que le travail d'élaboration du contrat commence par un relevé précis des programmations régionales et départementales, de manière à connaître les opérations qui pourront être financées à ce titre.

Pour les autres équipements « classiques », il conviendra d'examiner, compte tenu de leur urgence, s'il ne peut pas être envisagé de les programmer plus rapidement qu'ils étaient prévus (négociations à mener à l'initiative des élus du « pays »). Dans la négative, il importe de n'utiliser une partie de la dotation globale « contrat de pays » (financée cette année sur le F.I.A.T.) pour subventionner ce type d'équipements, que dans des cas vraiment exceptionnels.

Il faut en effet que l'aide du F.I.A.T., compte tenu de la souplesse d'utilisation, soit réservée au financement d'opérations inhabituelles, mais bien adaptées à la spécificité des besoins locaux.

Le contrat de « pays » doit donc être l'occasion de tenter, à l'initiative locale, des expérimentations nouvelles, dans des secteurs où les besoins de la population sont notoirement insatisfaits, et où les financements classiques de l'État sont, soit inexistantes, soit inadaptés.

b. D'autre part, le contrat de « pays » doit être l'occasion de renforcer la solidarité à l'intérieur de la zone considérée. De ce point de vue, il est fondamental que les actions retenues au programme soient des opérations dont l'intérêt pour l'ensemble du « pays » est incontestable : cette caractéristique devrait alors se traduire au niveau de la prise en charge financière de l'opération, notamment en ce qui concerne les coûts de fonctionnement, qui devraient être supportés par l'ensemble des communes, selon des clefs à définir localement.

c. Il faut enfin respecter un rapport convenable entre les moyens financiers du « pays » (différents selon le degré de solidarité) et le volume du programme présenté, ainsi que la charge supplémentaire que son application entraînera pour les budgets communaux. L'avis du trésorier-payeur général doit donc être obtenu sur ce point et une étude sérieuse des différents budgets communaux doit avoir été faite.

d. Le pré-dossier.

Lorsque le schéma d'ensemble du contrat du « pays » sera élaboré, il conviendra de constituer un « pré-dossier » de contrat de « pays » qui indiquera les grands axes de la réflexion d'ensemble ainsi que les principales opérations choisies. Ce pré-dossier fera l'objet d'un examen par le groupe interministériel, sur le rapport du sous-préfet concerné. Ce pré-dossier doit déjà contenir un premier avis des représentants locaux des administrations concernées.

La présentation du contrat.

a. Les différentes opérations du programme doivent avoir fait l'objet d'une analyse précise, tant au plan de leur faisabilité technique (état des dossiers, etc.), que de l'assurance de leur financement. De ce dernier point de vue, la recherche de tous les financements possibles doit avoir été entreprise : selon l'intérêt présenté par telle ou telle opération, en effet, des sources de financement complémentaires peuvent être trouvées : département ou région, organismes parapublics, voire privés (dans le domaine social, par exemple), fonds nationaux divers tels que F.I.A.M.E., F.I.C., interventions exceptionnelles des ministères, etc.

L'utilisation de la dotation globale « contrat de pays » doit ainsi, pour être la plus efficace, n'intervenir qu'au terme de cette exploration minutieuse.

Chaque opération du programme doit donc être décrite en détail et une fiche récapitulant le plan de financement précis doit l'accompagner.

b. Les avis des différents services départementaux (ou régionaux), le cas échéant, sur le programme proposé seront joints au dossier.

c. La présentation du contrat doit clairement distinguer entre, d'une part, ce qui est description du « pays » et des grandes orientations souhaitables pour son avenir, et, d'autre part, ce qui est véritablement contractuel et emporte engagement financier de l'État.

d. Enfin, le dossier de contrat de « pays » doit être transmis officiellement par le préfet de département et sous le couvert du préfet de région concerné.



Compte tenu de l'intérêt suscité par la politique des contrats de « pays », il est à présent indispensable de mieux préciser ce qui n'est pas le contrat de « pays », et, à l'inverse, ce qu'il peut être.

1° Le contrat de « pays » n'est pas un programme exceptionnel d'équipement destiné à « rattraper » les plans présents ou passés en matière d'équipements collectifs « classiques » (services publics ruraux, communications, habitat, etc.).

Il n'est pas non plus destiné à modifier des réglementations nationales existantes telles que la carte des aides à l'industrialisation, ou des seuils de fermeture de classes, par exemple.

Il ne doit pas être, enfin, un moyen de mettre « devant le fait accompli » les responsables des programmations nationales, régionales et départementales, en faisant acter par le comité interministériel des opérations qui n'auraient pas été négociées préalablement.

2° En revanche, le contrat de « pays » peut être une occasion exceptionnelle d'enclencher un processus de revitalisation du « pays » à partir de quelques actions significatives — et pas nécessairement d'infrastructures — dans le domaine de la promotion de l'emploi, de l'amélioration des services ou de la « qualité de la vie » au sens large de l'expression (par exemple, mise en valeur des sites et paysages couplée avec des opérations touristiques, actions culturelles, d'animation, etc.).

Cette conception implique que la priorité reconnue à la zone du contrat de « pays » (cf. avis du conseil général et des assemblées régionales dans le choix des candidatures) se traduise dans les programmations locales par le classement en bon rang des opérations d'équipement indispensables au soutien des actions originales du contrat de « pays ».

Seule une telle conception d'ensemble du contrat de « pays » peut permettre de valoriser au mieux les aides que ce nouvel instrument apporte :

- une dotation exceptionnelle renforcée par les prêts de la Caisse des dépôts et du Crédit agricole;
- des interventions directes des principaux ministères soit pour le montage d'opérations exemplaires à l'initiative du « pays », soit pour l'application dans le « pays » de politiques expérimentales;
- un suivi particulier des problèmes du « pays » dans le cadre d'une assistance technique spécifique.

Michel PONIATOWSKI.

ANNEXE

Rappel des expériences 1975

- AVESNES-SUR-HELPE (27 communes, 2 cantons, 27.000 habitants. Syndicat mixte pour le développement de la Thiérache).
- BAGNÈRES-DE-BIGORRE (23 communes, cantons de Bagnères-de-Bigorre et de Campan, 20.000 habitants. Association pour le développement du Haut-Adour).
- BELLAC (1) [2 cantons de Bellac et de Mézières-sur-Issoire. Syndicat intercommunal pour la réalisation du contrat de « pays » de Bellac].
- BORT-LES-ORGUES (33 communes, cantons de Bort, Champs, Saignes, plus 2 cantons en partie, La Tour-d'Auvergne et Tanves (Puy-de-Dôme), 20.200 habitants. Comité d'aménagement et de développement du « pays » de Bort-Artense).
- CHÂTEAU-RENAULT (16 communes, canton de Château-Renault, plus 2 communes de cantons limitrophes, 12 500 habitants, Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région de Château-Renault).
- LE CHEYLARD - SAINT-MARTIN-DE-VALMAS (25 communes, cantons du Cheylard et de Saint-Martin-de-Valmas, 12.000 habitants. Syndicat intercantonal des Boutières).
- LOUDUN (45 communes, plus 3 associées, 4 cantons des Trois-Moutiers, de Loudun, de Montcontour et des Monts-sur-Guesnes, 26.600 habitants. Syndicat intercantonal de solidarité pour l'expansion du Loudunais).
- PLOËRMEL (51 communes, 6 cantons, Guer, Josselin, Malestroit, Mauron, Ploërmel, La Trinité-Porhoët, 58.000 habitants. Syndicat intercommunal Centre-Est-Bretagne).
- SAINT-FARGEAU - SAINT-SAUVEUR (17 communes, cantons de Saint-Sauveur et de Saint-Fargeau, 9.000 habitants. Association du contrat de « pays » des cantons de Saint-Fargeau et de Saint-Sauveur).
- SAINT-FLOUR (1) [2 cantons de Saint-Flour-Nord et Saint-Flour-Sud].
- SAINTE-MARIE-AUX-MINES (4 communes, 11.300 habitants. Syndicat intercommunal à vocation multiple de la vallée de Sainte-Marie-aux-Mines).
- VITRÉ (65 communes, cantons de Vitré (2 cantons), Château-bourg, Argentié-du-Plessis, Janzé, Retiers, La Guerche-de-Bretagne, 75.000 habitants. Comité de développement du « pays » de Vitré).

(1) Ce dossier sera présenté à un prochain C.I.A.T.

à l'Instruction n° 77-137-N-B-M-S
du 10 novembre 1977

MODALITÉS DE LA RÉGIONALISATION DES CONTRATS DE PAYS

I. LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION.

Les assemblées régionales, sur proposition du préfet de région, arrêtent le choix des candidatures retenues chaque année et approuvent les contrats définitifs qui font l'objet de financement conjoint de l'établissement public régional de l'État.

Un groupe interministériel régional composé et présidé par le préfet de région instruit les programmes au nom de l'État. Un représentant du ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire (D.A.T.A.R.) est associé aux diverses étapes de la procédure. Il assiste aux réunions du groupe interministériel régional.

L'instruction se déroule en trois phases :

a. Le choix des candidatures.

Le groupe interministériel régional examine les candidatures présentées. Son examen est fondé sur les critères définis dans les annexes techniques à la lettre du ministre d'État, ministre de l'Intérieur du 11 juillet 1975 et conformément aux dispositions de la circulaire du 12 juillet 1976. En particulier, il vérifie que les candidatures sont bien présentées par des institutions de coopération intercommunales exprimant une volonté de solidarité véritable et durable sans laquelle le contrat perdrait sa signification qui est essentiellement l'encouragement et l'impulsion donnés à un effort continu et prolongé.

Le préfet de région fait rapport aux assemblées régionales. Celles-ci décident des candidatures retenues.

Seules les candidatures répondant aux conditions générales définies par les deux textes ci-dessus mentionnés peuvent faire l'objet d'une aide de l'État.

Au terme de cette phase d'instruction des candidatures, l'État s'engage sur le montant de sa participation financière.

b. L'examen des pré-dossiers.

Les pré-dossiers comportent, pour chaque projet de contrat, la description des actions envisagées, leur justification, les modes de financement correspondants ainsi que les avis écrits des services départementaux, des institutions financières et, le cas échéant, des organisations consulaires concernées.

Le groupe interministériel régional et, à leur demande, les commissions déléguées des assemblées régionales, examinent ces pré-dossiers et arrêtent les modifications que les responsables locaux devront apporter aux projets présentés.

c. L'approbation des dossiers définitifs.

Les dossiers définitifs comportent les modifications demandées lors de l'étude des pré-dossiers. Chacun d'eux contient la délibération par laquelle l'institution de pays concernée s'engage à réaliser le programme d'aménagement qui fait l'objet du contrat. Le groupe interministériel régional procède à l'examen des dossiers définitifs. Le préfet de région soumet ces dossiers à l'approbation des assemblées régionales. Il approuve les projets au nom de l'État.

Le comité interministériel d'Aménagement du territoire prend acte de cette approbation et décide l'attribution de la subvention correspondante.

Le caractère global de cette dotation implique notamment que la décision d'attribution de la subvention prise par le C.I.A.T. porte sur un programme annuel d'ensemble comportant tous les contrats dont la candidature a été retenue au titre de l'année considérée et non pas sur chacun des contrats au fur et à mesure de leur mise au point. Ceci entraîne que les divers projets doivent progresser selon des rythmes voisins et être menés à terme simultanément.

II. L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT.

a. L'aide de l'État est globale.

Elle porte sur l'ensemble du programme retenu chaque année. La région procède librement à la répartition entre les divers contrats de la subvention globale correspondante.

b. L'aide de l'État est annuelle.

Il ne peut y avoir d'engagement financier pluriennal. Un tel engagement hypothéquerait en effet une ressource limitée dont la vocation est d'initier des opérations et de faire face à l'apparition de nécessités nouvelles.

c. L'aide de l'État n'intervient qu'une fois par contrat.

Un même contrat ne peut être inscrit à plusieurs programmes annuels successifs. Chaque tranche est donc composée de contrats nouveaux par rapport aux tranches antérieures. Si bien que la subvention globale de l'État porte chaque année sur des contrats distincts des contrats financés les années précédentes.

d. Le montant de l'aide de l'État est fixé selon les modalités suivantes :

En premier lieu, une fourchette des seuils minimum et maximum de la contribution globale de l'État est établie de manière automatique par conjugaison des deux règles suivantes :

1° La subvention est au plus égale à la moitié de l'effort financier consenti par la région. Les régions qui le souhaitent peuvent définir cet effort en termes de délibération de programme;

2° La subvention est au plus égale au produit du nombre de contrats retenus par le montant de 1 million F et au moins égale au produit du nombre de contrats par le montant de 400.000 F.

Si, par exemple, une région prévoit d'engager quatre contrats et d'y consacrer un crédit de 6 millions F prélevés sur son budget, elle sait que l'effort de l'État sera strictement compris entre 1,6 million F et 3 millions F.

Dans le cas particulier où la limite supérieure calculée comme la moitié de la contribution régionale envisagée se trouverait plus faible que la limite inférieure calculée sur le nombre de contrats prévus, c'est la première des deux limites qui, sauf exception en région défavorisée, serait adoptée.

Dès que la région se donne le nombre de projets qu'elle souhaite engager l'année suivante, et sous réserve de conformité des candidatures correspondantes avec les critères de la politique générale des contrats de pays, elle dispose ainsi d'un encadrement de l'aide globale de l'État qui lui permet de fixer le montant de sa propre contribution et de l'inscrire à son budget en temps utile.

En second lieu, le montant définitif de l'aide de l'État est fixé, à l'intérieur des limites précédemment définies, en considération des deux critères suivants :

1° Les priorités de la politique d'aménagement du territoire.

Ces priorités sont envisagées à deux échelons : il s'agit, d'une part, de la place de la région parmi les grandes zones prioritaires de la politique nationale d'aménagement du territoire; il s'agit, d'autre part, de la situation de chacune des candidatures retenues parmi les secteurs les plus défavorisés à l'intérieur même de chaque région et de leur rôle dans le bon équilibre du développement régional.

2° L'ampleur de l'effort de la région.

A l'intérieur de la fourchette définie plus haut, l'aide de l'État est d'autant plus forte que la contribution financière de la région est plus importante.

III. LA PROCÉDURE DE FINANCEMENT.

L'attribution et le versement de la subvention globale de l'État aux établissements publics régionaux, comme l'attribution et le versement des subventions de la région aux « pays » s'effectuent selon les modalités comptables définies dans la circulaire du 30 mars 1977, établie conjointement avec le ministre délégué à l'Économie et aux Finances qui vous a été adressée récemment.

IV. LA QUALITÉ DES PROGRAMMES.

Sous l'autorité du préfet de région, le groupe interministériel régional doit veiller scrupuleusement à la qualité des programmes. Cette qualité résulte de la conjonction de quatre éléments :

a. Le travail de réflexion préalable.

Aucun programme ne peut être établi sans qu'un important effort d'analyse et de réflexion n'ait été entrepris tant au plan régional et départemental (localisation des zones prioritaires, articulation des contrats de pays avec

les diverses politiques d'aménagement) qu'au plan local (étude des évolutions passées et probables, des contraintes et des aptitudes, des principaux problèmes posés par le développement du « pays »). L'expérience confirme que ce travail préalable conditionne l'efficacité du contrat et la poursuite de l'effort engagé à l'occasion de son élaboration.

A cet égard, les contrats de pays régionalisés devront être établis en priorité sur les territoires couverts par un plan d'aménagement rural approuvé. A l'avenir, le groupe interministériel régional veillera à ce que le choix des contrats de pays et des P.A.R. qui seraient éventuellement mis à l'étude soit rigoureusement harmonisé. En effet, il convient de conjuguer, sur une même petite région, et chaque fois que cela est possible, ces deux procédures qui, loin de se concurrencer ou de faire double emploi, se confortent mutuellement. La première assure l'indispensable travail d'information et de concertation préparatoire à l'organisation de la coopération intercommunale ainsi qu'au choix des actions déterminantes pour le développement économique du « pays ». La seconde apporte l'aide exceptionnelle qui permet de financer les premières opérations d'un projet d'ensemble dont la réalisation progressive devra se poursuivre au cours des années suivantes.

b. L'effort d'innovation.

Les responsables de l'élaboration des contrats doivent éviter la tentation du saupoudrage d'équipements sans réelle portée sur le développement local. Il ne s'agit pas de tomber dans le travers de l'originalité à tout prix, surtout lorsque les besoins élémentaires ne sont pas satisfaits, mais de veiller à la sélectivité et à l'adaptation des actions à la spécificité des problèmes locaux.

c. La rigueur du plan de financement.

Le groupe interministériel régional doit porter la plus grande attention, d'une part, à la compatibilité entre les investissements prévus et les capacités contributives des communes, d'autre part, à l'effort d'harmonisation de la subvention globale avec les diverses ressources complémentaires nécessaires. Le contrat de pays doit être l'occasion d'une meilleure coordination des divers moyens financiers disponibles, dont les programmations doivent être soigneusement articulées. L'aide exceptionnelle apportée par l'État et la région ne doit pas se substituer aux financements ordinaires. Elle doit en être le catalyseur et le complément. C'est ainsi qu'elle atteindra sa pleine efficacité.

Par ailleurs, le groupe interministériel régional veillera à la juste évaluation des charges de fonctionnement liées à l'exécution du programme prévu et vérifiera que la couverture de ces charges est rigoureusement assurée par le plan de financement prévu.

d. La participation à l'élaboration de contrats de tous les responsables concernés.

Pour que les trois conditions précédentes soient réunies, il est indispensable que tous les responsables soient étroitement associés à la préparation des projets : les élus tout d'abord, mais aussi l'ensemble des services administratifs compétents, les organismes consulaires qui ont un rôle essentiel à jouer dans la promotion du développement local, les institutions financières qui apportent leur concours. Cette mobilisation est une condition du succès des contrats. D'abord parce qu'elle est le gage que les moyens de réalisation nécessaires seront bien conjugués. Ensuite parce que la réunion des compétences doit permettre de garantir la qualité des propositions et de leur conformité aux vrais besoins de développement des zones rurales considérées.

MINISTÈRE DU PLAN
ET DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE

—
DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET À L'ACTION SOCIALE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

—
DIRECTION
DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

—
Service des Études
et de la Coordination SE 2

—
Bureaux C 3 et D 3

—
DIRECTION DU BUDGET

—
Coordination du Contrôle
financier local

—
B.CCFL 65

Paris, le 30 mars 1977.

LE MINISTRE D'ÉTAT CHARGÉ DU PLAN ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ A L'ÉCONOMIE ET AUX FINANCES,

à MM. les préfets de région,

MM. les préfets.

OBJET : Contrats de pays.

Par lettre du 11 juillet 1975 complétée par la circulaire du 12 juillet 1976 vous ont été précisées les conditions de mise en œuvre d'une politique d'aide aux petites villes et à leur « pays », destinée à enrayer le phénomène d'exode démographique observé dans de nombreuses régions rurales.

Cette politique se caractérise par la recherche d'un accord des différents intervenants (communes, État et, éventuellement, région ou département) en vue de la réalisation d'un programme de développement du « pays ».

Les engagements réciproques de chacun d'eux sont concrétisés dans un contrat signé par le représentant du « pays » selon deux variantes :

- la première variante, correspondant à la procédure centralisée utilisée pour certains contrats jusqu'au 31 décembre 1976, consiste à associer directement l'État et le groupement de communes intéressé;
- la seconde variante, correspondant à une procédure régionalisée dont le Gouvernement a décidé de poursuivre l'expérimentation en 1977, fait intervenir en outre l'établissement public régional cocontractant du groupement de communes représentant le « pays »

Les modalités de mise en œuvre de cette procédure ont été fixées conformément aux décisions du C.I.A.T. du 1^{er} mars 1977.

Dans les deux cas, l'État intervient financièrement en versant, outre les subventions spécifiques éventuelles relevant du droit commun (décret du 10 mars 1972), une subvention sur les crédits du Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire. Cette dernière subvention est attribuée soit directement aux communes et groupements de communes dans la première variante, soit à l'établissement public régional dans la seconde.

La présente circulaire a pour objet de définir les procédures financières applicables à ces deux types de contrat en ce qui concerne l'attribution et le versement des subventions du F.I.A.T. et de la région.

Elle exposera successivement :

- les procédures relatives aux contrats non régionalisés;
- les procédures relatives aux contrats régionalisés;
- les modalités d'exercice du contrôle financier sur les dépenses de l'État.

I. CONTRATS NON RÉGIONALISÉS.

1° CONDITIONS DE MISE EN PLACE DES CRÉDITS DE L'ÉTAT.

Sur la base des propositions des collectivités locales, présentées par les préfets, après avis des trésoriers-payeurs généraux, le Comité interministériel pour l'Aménagement du territoire se prononce, notamment, sur les divers équipements prévus par le projet de contrat de pays soumis à son examen; ce projet de contrat est déjà revêtu de la signature de cocontractant de l'État (le représentant du « pays ») s'engageant à réaliser les opérations inscrites au programme; les délibérations des différents maîtres d'ouvrage concernés par les actions inscrites au contrat du « pays », s'engageant dans les mêmes termes, sont également jointes au dossier.

Lorsque le contrat est accepté par cette instance interministérielle une délégation d'autorisation de programme, imputée sur le chapitre 65-01 du budget du Premier ministre, accompagnée du contrat de pays signé du ministre d'État chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire est adressée au préfet du département concerné.

Le préfet est alors en mesure de décider en une seule fois l'affectation d'autorisation de programme permettant l'ouverture d'une fiche d'opération sur laquelle viendront s'imputer, comme au tant d'engagements comptables, les décisions attributives de subvention correspondant aux participations de l'État fixées au contrat.

2° ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT.

Les décisions attributives de subvention sont prises dans les conditions définies par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972. Elles doivent faire référence au contrat de pays auquel se rattache l'opération subventionnée, et à la délibération de l'organisme maître d'ouvrage portant acceptation de participer au contrat.

Chaque maître d'ouvrage peut recevoir une subvention unique dans la mesure où il assure la réalisation d'un groupe d'opérations de même nature.

Il est rappelé que les contrats ayant été approuvés en comité interministériel pour l'Aménagement du territoire, les opérations réalisées à ce titre ne sont pas assujetties à une limitation des taux de subvention.

Le versement des subventions intervient dans les conditions prévues par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972.

II. CONTRATS RÉGIONALISÉS.

Les contrats signés avec les « pays » par l'établissement public régional créent des relations financières entre les groupements de communes et la région mais aussi entre la région et l'État. En effet, au vu du programme d'aide aux différents « pays » établi par la région, le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire fixe le montant de la participation financière de l'État pour la réalisation de l'ensemble des contrats de la région.

A. SUBVENTION DE L'ÉTAT A L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC RÉGIONAL.

1° *Décision attributive de subvention.*

La décision de subventionner la région est prise en Comité interministériel d'aménagement du territoire après approbation, par les assemblées régionales et par le préfet de région représentant l'État, des dossiers définitifs proposés par le groupe interministériel régional.

Au vu de la décision du C.I.A.T. une délégation d'autorisation de programme imputée sur le chapitre 65-01 du budget du Premier ministre est adressée au préfet du département chef-lieu de la région, préfet de région, qui établit la décision attributive de subvention au profit de l'établissement public régional et procède à l'affectation d'autorisation de programme et à l'engagement correspondant.

2° Versement de la subvention.

La subvention est versée, en fonction des crédits de paiement délégués, sur production des contrats signés conjointement par l'établissement public régional, le préfet de région et les représentants qualifiés des « pays », et de la décision attributive de subvention.

Elle est imputée, par le comptable de la région, au compte n° 4396 : « Subventions versées pour le compte de l'État : contrats de pays » à ouvrir spécialement à cet effet dans la nomenclature budgétaire et comptable des établissements publics régionaux.

B. SUBVENTIONS DE LA RÉGION AUX « PAYS ».

La subvention financière de la région aux contrats de pays comprend à la fois l'emploi de la subvention versée par l'État à l'établissement public régional comme indiqué ci-dessus et les subventions allouées par la région sur son propre budget.

1° Attribution des subventions.

L'établissement public régional attribue à chacun des « pays » une subvention dont le montant global est fixé dans les contrats passés avec ceux-ci. La répartition du financement de cette subvention entre les fonds provenant de l'État et les fonds propres de la région est effectuée librement par le conseil régional. Toutefois l'arrêté de subvention doit indiquer le montant de chacune des parts à imputer respectivement au compte n° 4396 et à la section d'investissement du budget de la région.

La subvention allouée par l'établissement public régional n'a pas d'autre limite que le montant des crédits ouverts à son budget.

En revanche, la subvention allouée sur les fonds de l'État ne peut être attribuée qu'à concurrence des recettes comptabilisées au crédit du compte n° 4396. Dans la mesure où, par suite de l'étalement du versement des crédits de paiement de l'État, la région ne pourrait effectuer, en une fois, la répartition de la contribution du F.I.A.T. à concurrence du montant total de l'affectation d'autorisation de programme correspondante, l'établissement public régional pourrait, néanmoins, afin de tracer les perspectives d'emploi de la subvention de l'État, prendre une délibération de programme dans les conditions prévues par l'article 7 du décret n° 73-756 du 5 septembre 1973, relatif au régime financier et comptable de la région.

Il va de soi que cette délibération, outre la prévision d'utilisation de la subvention de l'État dont le versement devrait intervenir de manière fractionnée, pourrait également, si les assemblées régionales l'estiment opportun, comporter des indications relatives aux perspectives de financement sur le budget propre de l'établissement public régional.

2° Versement des subventions.

Le versement effectif des subventions attribuées par la région obéit à des règles différentes selon qu'il s'agit de la part financée par les fonds propres de l'établissement public régional ou de la part correspondant aux fonds du budget de l'État.

La première peut être versée aux communes ou à l'établissement public bénéficiaire dès le lancement des opérations qu'elle finance (art. 135 du décret du 12 juillet 1893).

La seconde ne pourra être versée que sur justification de la réalisation des équipements et de la conformité de leurs caractéristiques avec celles qui sont visées par la décision d'attribution (art. 23 du décret n° 72-196 du 10 mars 1972).

Les sommes versées au titre de la participation de l'État seront comptabilisées au débit du compte n° 4396 qui sera subdivisé en autant de sous-comptes qu'il existe de contrats de pays. Les débits de chacun de ces sous-comptes correspondront ainsi aux participations financières en provenance du F.I.A.T. versées aux différents « pays » et le solde du compte n° 4396 représentera les restes à employer.

L'établissement public régional et le représentant qualifié du « pays » établiront, chaque année, un bilan d'exécution faisant apparaître le montant des opérations réalisées, des financements recueillis et des restes à réaliser par rapport aux stipulations du contrat.

III. — MODALITÉS D'EXERCICE DU CONTRÔLE FINANCIER SUR LES DÉPENSES DE L'ÉTAT.

Le contrôle financier local concernant l'affectation et les engagements relatifs aux décisions attributives de subvention imputées sur le chapitre 65-01 du budget du Premier ministre s'exerce selon les dispositions du décret n° 70-1049 du 13 novembre 1970.

Toutefois, afin d'éviter que les trésoriers-payeurs généraux ne soient amenés à formuler, au moment de l'engagement comptable des opérations, des observations sur les projets retenus, ils seront étroitement associés à la préparation des contrats. En particulier, pour ce qui concerne les contrats régionalisés, ils seront membres de droit du groupe interministériel régional chargé de procéder à l'instruction des programmes.

Il importe, en effet, qu'à ce stade les trésoriers-payeurs généraux puissent apprécier le coût des opérations envisagées, leur fonctionnalité et la validité de leur plan de financement.

Ainsi les avis du contrôleur financier local émis sur la proposition d'affectation d'autorisation de programme et sur les propositions d'engagement (projets d'arrêtés attributifs de subvention) relatives au contrat de pays porteront-ils essentiellement — dans la mesure où les dossiers examinés par le groupe interministériel régional n'auront pas subi de modification — sur les données qui n'auront pu être examinées au cours de la phase préparatoire. Cette procédure devrait donc permettre de prévenir les difficultés éventuelles que pourrait soulever la mise en œuvre des contrats de pays : elle assurera en effet une étroite collaboration entre les autorités concernées, en sorte que les difficultés soient résolues en temps opportun.

L'attention est appelée par ailleurs sur le fait que l'attribution d'une aide du F.I.A.T. au titre d'un contrat, régionalisé ou non, n'est pas exclusive d'autres subventions de l'État. Il peut arriver en effet, que la réalisation d'un équipement prévu au contrat ouvre droit, pour la collectivité qui en assure la maîtrise d'ouvrage, à l'octroi d'une subvention spécifique dans les conditions définies par le décret n° 72-196 du 10 mars 1972. Dans cette hypothèse, il va de soi que la signature du contrat de pays et sa prise en considération par le C.I.A.T. ne sauraient, pas plus que l'attribution de la subvention de la région dans les conditions ci-dessus précisées, faire obstacle à l'application des dispositions de l'article 10 de ce décret, qui dispose que la décision attributive de subvention doit être préalable au commencement d'exécution de l'opération à subventionner.

Le ministre délégué à l'Économie et aux Finances,

Michel DURAFOUR.

Pour le ministre d'État
chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire,
et par délégation :

Jean-Jacques BONNAUD.