

Guide Aquitain
pour la mise en œuvre
des contrats de pays

10

questions

10

repères

Guide aquitain pour la mise en oeuvre des contrats de pays

Quelles sont les incidences du nouveau cadre législatif sur la mise en œuvre des contrats de pays ? Quels sont les objectifs poursuivis à travers le contrat de pays ? Quelles sont les étapes préalables à la contractualisation ? Quelle architecture doit adopter le contrat de pays ? Quelle instance locale est habilitée à signer le contrat de pays ? Qui peut assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations inscrites au contrat de pays ? Qu'appelle-t-on « actions structurantes » pour les pays ? Comment va se dérouler l'exécution annuelle du contrat de pays ? Quels sont les crédits mobilisables pour accompagner les territoires ? Quel calendrier pour la contractualisation ?

Le présent guide méthodologique a été élaboré dans le prolongement de deux journées régionales d'information, organisées par *Pays et Quartiers d'Aquitaine* (PQA), le 15 avril à Hagetmau et le 24 avril à Libourne.

Lesquelles ont mobilisé plus de 180 participants parmi les élus, chefs de projet et agents de développement, agents des administrations, des collectivités territoriales et autres acteurs aquitains, engagés dans le développement des territoires de projet au titre des pays en Aquitaine.

Ce document complète les « Actes » de ces journées, disponibles à PQA.

A travers 10 questions essentielles, ce guide propose des repères, un fil conducteur pour chaque élu, chef de projet, responsable local, en charge de la préparation d'un contrat de pays.

Ce document, utile et facile d'accès, n'aurait pu être élaboré sans la participation concertée des services de l'Etat (SGAR) et du Conseil régional d'Aquitaine (pôle « Aménagement et développement territorial »).



Pays et Quartiers d'Aquitaine

Centre de ressources régional sur le développement territorial
pqa@aquitaine-pqa.fr / 05 56 90 81 00

Quelles sont
les incidences du
nouveau
cadre législatif
sur la mise en œuvre
des contrats de pays



Les articles 95 à 97 de la Loi sur l'urbanisme, l'habitat et la construction, promulguée le 2 juillet 2003 et publiée au Journal officiel de la République Française le 3 juillet, portent sur les dispositions relatives aux pays.

A retenir

La simplification de la procédure de création et de reconnaissance des pays initiée par la LOADDT du 25 juin 1999, avec une suppression de l'avis conforme de la CRADDT et une disparition de la phase de reconnaissance du périmètre d'étude.

La reconnaissance du pays est désormais formalisée par la publication d'un arrêté de périmètre par le Préfet de région, sur la base d'une charte de développement élaborée et approuvée par les communes ou les EPCI à fiscalité propre concernés. Les Conseils régionaux et généraux, consultés en préalable, disposent d'un délai de 3 mois pour se prononcer.

La confirmation du conseil de développement pour participer à l'élaboration et au suivi de la charte de pays.

La prééminence des EPCI à fiscalité propre comme maîtres d'ouvrage privilégiés d'équipements et de services de proximité au sein du pays, avec la nécessité, sous 3 ans, de mettre en conformité le périmètre du pays pour respecter l'intégrité territoriale des EPCI concernés.

En l'absence de décret, ces dispositions s'appliquent dès la date de publication de la Loi au Journal officiel.

Quels sont les
objectifs
poursuivis
à travers le
contrat de pays



> 1

Traduire les orientations stratégiques de la charte de pays dans un programme d'actions opérationnel.

Les priorités des acteurs du territoire (élus, responsables socio-professionnels et acteurs associatifs) se dessinent lors des réunions de travail, au cours des consultations du conseil de développement et à l'occasion de la rédaction des grandes lignes de la charte: Il s'agit bien souvent de déclarer des intentions et des orientations, formulées de manière assez générale.

Dans un second temps, et afin de rendre concrète la construction du pays, ces orientations sont traduites en projets, en actions et en opérations, qui seront mis en œuvre tout au long du déroulement du contrat.

> 2

Mobiliser les financements du Contrat de Plan Etat – Région au bénéfice des territoires organisés en Aquitaine.

En Aquitaine, le Contrat de plan Etat-Région (CPER), signé le 19 avril 2000, a fait l'objet d'une **convention d'application pour les pays**, signé dès le mois de janvier 2001 par le Préfet de région et le Président du Conseil régional.

Ce document constitue le cadre privilégié d'intervention des crédits territorialisés du CPER. Dès lors que les orientations stratégiques d'un pays s'inscrivent dans les priorités régionales, le contrat permet d'accompagner les projets dudit territoire.

4 axes privilégiés d'intervention sont retenus conjointement par l'Etat et la Région :

- le développement et la diversification de l'activité économique et de l'emploi
- le maintien des services et l'amélioration du cadre de vie des populations
- le renforcement de l'offre en habitat et logement
- l'affirmation de l'identité du territoire

> 3

Garantir l'engagement des partenaires financiers sur une échéance pluriannuelle

Cette démarche contractuelle facilite la planification des projets du territoire : les maîtres d'ouvrage bénéficiaires de crédits du CPER connaissent ainsi les échéances de financement. Cette vision pluriannuelle facilite aussi le *pilotage stratégique* du projet : la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation du contrat permettent de réajuster si nécessaire les objectifs opérationnels et la répartition par axes ou par thèmes de l'enveloppe financière prévisionnelle.

Quelles sont
les étapes
préalables à la
contractualisation



La rédaction d'une « charte de développement »

Il s'agit d'une étape fondamentale et fondatrice du pays, indispensable à la phase de contractualisation. La charte de développement (terme de la Loi) ainsi que le périmètre du pays sont soumis à délibération des communes ou de leurs groupements (EPCI à fiscalité propre).

Ces derniers saisissent le Préfet de région afin de procéder à la reconnaissance effective du pays, traduite par la publication du périmètre par arrêté. Le représentant de l'Etat instruit cette demande en consultant pour avis le Conseil régional et le(s) Conseil(s) général(ux) concerné(s). Ceux-ci disposent d'un délai de 3 mois à compter de la notification préfectorale de la charte pour délibérer.

La préparation d'un programme d'actions pluriannuel

Cette démarche relève de la responsabilité collective du pays. Cette phase, souvent concomitante à la phase de saisine administrative pour la reconnaissance du pays, se concrétise par le repérage de projets au sein du territoire, pré identifiés lors du conseil de développement, de consultations avec les partenaires locaux du territoire, voire d'un appel à projets.

Il n'y a pas de mode opératoire unique mais des pratiques locales, spécifiques à chaque territoire, selon des habitudes de concertation et de partenariat, liées à l'éventuelle antériorité de pratiques contractuelles type PCD, pôle touristique rural, Leader, etc. A partir du repérage d'actions, une expertise collective est menée par le territoire pour bâtir un programme d'actions déclinant effectivement les orientations stratégiques de la charte de développement.

A cet effet, le pays initie la création d'un **comité de pilotage local** (associant élu, société civile, collectivités locales et conseil de développement...) réuni pour dialoguer et arbitrer le contenu du programme d'actions pluriannuel.

La signature d'un contrat pluriannuel

La négociation d'un contrat de pays est le fruit d'une rencontre entre la volonté locale de développement et la vision stratégique, régionale. Cette étape permet de confronter les priorités que les acteurs locaux ont affirmé à travers un programme opérationnel et celles que l'Etat et la Région (mais aussi le Département s'il le souhaite) assignent à la mise en œuvre du volet territorial du CPER.

Le programme d'actions pluriannuel fait ainsi l'objet d'un tour de table financier, lors d'un **comité de programmation, de suivi et d'évaluation**. Lequel est composé :

- de représentants légitimes du pays (mandatés par la structure représentative)
- auxquels sont associés les partenaires financiers de la contractualisation (Etat, Région, Département).

La négociation financière du contrat d'objectif pourra se formaliser :

- par l'engagement des financeurs sur des montants clairement identifiés (quand les projets sont suffisamment avancés),
- par un examen prioritaire d'une demande ultérieure,
- par une attention particulière sur les projets plus tardifs (années 2 et 3).

Quelle
architecture
doit adopter le
contrat de pays



Les partenaires du contrat de pays élaborent un programme pluriannuel comprenant :

> 1

Un ensemble de fiches opérations relatives aux « actions structurantes » identifiées.

Chaque fiche opération devra préciser :

- la nature des maîtres d'ouvrage et bénéficiaires potentiels ou avérés
- le contenu de l'opération (descriptif synthétique)
- le coût et le plan de financement prévisionnel
- la localisation et le calendrier (phasage de réalisation si plusieurs tranches)
- une note argumentaire sur l'articulation du projet avec la stratégie du pays.
- l'impact attendu et les indicateurs de suivi et d'évaluation

> 2

Un ensemble de fiches opérations relevant des lignes d'intervention classique des collectivités territoriales et de l'Etat.

L'objectif de ces fiches est de flécher la possibilité d'émerger sur les enveloppes budgétaires de droit commun. Dans ce cas, les montants et les modalités seront signalés pour mémoire, sous réserve de l'instruction de ces dossiers par les services compétents. L'intérêt de ce signalement pour le pays n'est pas de mobiliser des financements supplémentaires mais bien de démontrer la cohérence de ces actions de droit commun avec la démarche globale du pays, et d'en faciliter le financement.

> 3

Une maquette indicative pluriannuelle

Laquelle reprend les financements mobilisables par les partenaires sur la période du contrat de pays, 2004 - 2006.

> 4

Un dispositif d'évaluation

Précisant les modalités de suivi, les principaux indicateurs et les critères pressentis.

Quelle
instance locale
est **habilitée**
à **signer** le
contrat de pays



Plusieurs formes juridiques sont actuellement utilisées dans les pays aquitains :

> >

Le syndicat mixte

Cette forme, qui associe les communes ou leur groupement sur le territoire considéré, est largement répandue.

> >

Le groupement d'intérêt public (GIP) de développement local

Cette forme est retenue par quelques pays. Eu égard aux dispositions de la Loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 (Titre V, articles 95, 96 & 97), les GIP existants sont prorogés pour 2 ans à compter de la publication de la loi (3 juillet 2003).

> >

L'association de plusieurs EPCI couvrant l'ensemble du périmètre du pays

Cette forme constitue rarement la structure porteuse du projet de pays. Elle est uniquement possible quand l'ensemble des EPCI concernés a délibéré pour mandater expressément l'association qui les fédère. L'engagement contractuel du pays devra parfois nécessiter la transformation de l'association de préfiguration, créée afin d'élaborer la charte de développement du pays.

A ce titre, dans la continuité de l'organisation actuelle des pays aquitains, l'Etat et la Région **souhaitent contractualiser avec un interlocuteur unique**, reconnu par toutes les collectivités, en mesure de prouver la pérennité et la stabilité de son organisation.

Qui peut assurer la
maîtrise d'ouvrage
des opérations inscrites
au contrat de pays





Le contrat permet d'appuyer l'ensemble des initiatives et des porteurs de projets :

Organismes publics, privés, associations, entreprises, personnes morales de droit public ou de droit privé ... dans la mesure où il s'agit d'une démarche partenariale, mobilisant l'ensemble des forces vives d'un territoire.



Le critère essentiel d'éligibilité relève du caractère structurant du projet

Le projet sollicitant un financement sera retenu s'il produit un « effet de levier » sur le développement durable du pays (cf. question suivante). Dans le cas de projets relevant de l'initiative privée, il convient d'éviter une éventuelle dispersion de crédits publics sur une foule de projets peu cohérents avec la dynamique du pays. Dans ce cas, la priorité sera accordée à une mise en œuvre collective d'actions individuelles concourant à un but d'intérêt général.

La nature des dépenses éligibles est fonction des vocations, des compétences ou des missions des bénéficiaires potentiels.



Le pays - sa structure représentative - n'a pas vocation à assurer de maîtrise d'ouvrage systématique

La structure représentative assume essentiellement des missions « immatérielles » qui correspondent à des dépenses d'ingénierie (réflexions stratégiques, analyses, études globales à l'échelle du pays, consultation, coordination et mobilisation des acteurs, portage d'actions collectives telles que une opération de restructuration de l'artisanat et du commerce –ORAC-, un pôle d'économie du patrimoine -PEP...)

Les EPCI qui le constituent assument pour leur part des compétences « dures » en matière d'équipements et de services de proximité (investissements matériels lourds, concertés à l'échelle du pays).

Qu'appelle t-on
« **actions
structurantes** »
pour le pays



Le caractère structurant des projets à l'échelle du Pays doit être :



Légitimé par le comité de pilotage local
et peut être argumenté à partir de différents éléments :

Les enjeux stratégiques définis par la charte. Laquelle est notamment formalisée par des éléments de cartographie précisant les projets à initier, à conforter. Cette spatialisation des enjeux permet une vision cohérente des équipements et des services répartis sur le territoire du pays.

L'élaboration d'un schéma directeur, fruit d'un débat mené avec l'ensemble des collectivités locales, voire des administrations concernées. Citons à titre d'exemple : la politique régionale des TIC ou l'accueil stratégique des activités économiques.

Les conclusions d'une étude de besoins ou de faisabilité précisant les conditions de mise en œuvre du projet eu égard à son environnement local, social, économique ... Exemples : études sur l'habitat, le développement économique, le tourisme, etc.

Le lien avec un projet d'ampleur régionale, dont l'action structurante serait une déclinaison sur le territoire du pays.

La référence à (au moins) l'un des 4 objectifs inscrits dans la convention d'application du volet territorial :

- 1 / le développement et la diversification de l'activité économique et de l'emploi
- 2 / le maintien des services et l'amélioration du cadre de vie et de l'habitat
- 3 / le renforcement de l'offre en habitat et logement
- 4 / l'affirmation de l'identité du territoire.

Comment
se déroule
l'exécution annuelle
du contrat de pays



Dans le prolongement de la négociation
avec l'ensemble des partenaires financiers en comité de programmation,

le contrat de pays se concrétise par la signature d'un contrat d'objectifs

arrêtant :

- les objectifs quantifiés de développement du territoire
- la participation maximale de l'Etat et de la Région pour la durée du contrat (nombre d'opérations retenues et enveloppe financière mobilisée).

Le contrat s'exécute sur la durée du CPER jusqu'au 31 décembre 2006.
Il fait l'objet de 3 programmes annuels arrêtés en comité de programmation.



Chaque programme annuel est négocié entre octobre de l'année précédente et février de l'année d'exécution

Les maîtres d'ouvrage concernés et les partenaires financiers pourront ainsi inscrire et programmer les crédits correspondants le plus tôt possible. Ces échéances respectent les contraintes de vote des budgets des collectivités.



L'engagement des crédits régionaux ...

- se fait sur les 3 exercices budgétaires suivant le contrat d'objectifs,
- après validation partenariale de la programmation annuelle
- et au fur et à mesure de la présentation des opérations.

La complétude des dossiers techniques permet d'établir la convention financière ou l'arrêté individuel d'attribution des crédits.



Le programme annuel doit comprendre ...

- Un récapitulatif des opérations
- Une fiche détaillée par opération assortie de toutes les pièces justificatives disponibles (engagement du maître d'ouvrage, coût et plan de financement, descriptif et argumentaire du projet, impact attendu, indicateurs de suivi...) de nature à favoriser l'instruction rapide des projets retenus. Quitte à apporter des compléments ultérieurs (avant projet détaillé...)

Les pièces nécessaires à l'instruction des dossiers seront adressées, à l'identique, à l'Etat et au Conseil régional d'Aquitaine. A l'instar des opérations éligibles aux crédits européens, les délais de réalisation imposés par ces partenaires financiers seront harmonisés dans un souci d'efficacité.



Un dossier unique « Etat – Région » ...

Permettra d'harmoniser pour chaque opération, l'instruction administrative et financière par les différents services concernés.

Quels sont
**les crédits
mobilisables**
pour accompagner
les territoires



Aucune enveloppe financière n'est affectée a priori à chacun des pays (à l'instar des projets collectifs de développement - PCD). 3 types de crédits sont cependant mobili-sables pour l'appui aux territoires qui s'organisent en contrats de pays.

> 1

Les crédits du CPER 2000-2006 spécifiques aux pays

Ils concernent les actions qui s'inscrivent dans les chartes et les contrats de pays au titre du FNADT pour l'Etat et des crédits réservés du « *développement rural* » pour le Conseil régional

> 2

Les crédits du CPER 2000-2006 prévus pour d'autres actions du contrat de plan

Ils concernent, sous réserve que le territoire des pays soit pertinent au regard du domaine considéré :

- Le soutien à l'activité économique et au milieu productif local
- La préservation et la gestion des ressources naturelles
- Le développement touristique en milieu rural et urbain
- Les actions de formation pour la mobilisation et l'accompagnement des acteurs
- L'aménagement culturel du territoire
- La pratique sportive

> 3

Les « autres » politiques publiques mobilisables

Cet inventaire, non exhaustif, concerne :

- Les fonds européens des objectifs 2 et 3 (Feder et FSE)
- Les crédits d'Etat relatifs à certaines interventions de droit commun au titre du logement par exemple (OPAH)
- Les crédits du Conseil régional « de droit commun » inscrits au guide des interventions régionales (par ex, aides à la création et à la transmission d'entreprises, soutien au fonds d'investissement des plates-formes d'initiatives locales, appui aux pôles touristiques ruraux, études préalables à la création / modernisation d'équipements culturels, aides au titre de la politique agricole et forestière, appui aux actions de formation privilégiant une approche territoriale...)
- Les crédits des Conseils généraux selon leurs modalités spécifiques d'intervention en faveur du développement local, durable, etc.

Quel
calendrier
pour la
contractualisation



La mise en oeuvre opérationnelle des contrats de pays est assortie d'échéances adaptées à l'état d'avancement et à la situation de chaque pays en Aquitaine.

> 1

31 décembre 2004,
date limite de signature des contrats de pays

La signature du contrat de pays clôture la démarche opérationnelle de préparation et de négociation contractuelle.

> 2

31 décembre 2006,
date limite d'engagement des dépenses

Notamment pour les crédits spécifiques d'Etat (FNADT ou CPER). L'engagement des dépenses correspond à la phase d'instruction administrative et financière des dossiers complets, opération par opération. **Les projets les plus tardifs** devront ainsi connaître un début d'exécution dans le premier semestre de l'année 2007.