

ÉVALUER LES DEMARCHES DE PAYS EN AQUITAINE PROPOSITION DE METHODOLOGIE

Rozenn Tanguy
DESS Economie de l'aménagement et du développement du territoire. Université
Montesquieu – Bordeaux IV.

Stage au Service Développement Rural, Conseil Régional d'Aquitaine.
Avril-juillet 2003

LISTE DES SIGLES

GENERALITES

CAF	Caisse d'allocations familiales
CG	Conseil général
CIDA	Chartes intercommunales de développement et d'aménagement
CGP	Commissariat général au Plan
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CPER	Contrat de plan Etat – Région
CRADT	Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
EDF	Electricité de France
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETD	Entreprise Territoires Développement
GAL	Groupe d'action locale (structure porteuse des programmes LEADER +)
GDF	Gaz de France
GIP-DL	Groupement d'intérêt public de développement local
GRETA	Groupement d'établissements pour la formation continue
IEP	Institut d'études politiques
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORAC	Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce
PACT	Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat
PIC	Programme d'initiative communautaire
PLH	Plan local de l'habitat
PNR	Parc naturel régional
SGAR	Secrétariat général à l'action régionale
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
TPU	Taxe professionnelle unique
UE	Union européenne

SIGLES SPECIFIQUES A L'AQUITAINE

AADELA	Association des agents de développement d'Aquitaine
AIRIAL	Association interdépartementale pour le renouveau, l'industrialisation et l'aménagement de la Haute Lande.
PCD	Projet collectif de développement
PGB	Pays du Grand Bergeracois
PNRLG	Parc naturel régional des Landes de Gascogne
PQA	Pays et Quartiers d'Aquitaine (centre de ressources sur le développement territorial)
PSO	Pôle de séjour organisé (procédure de développement touristique du CG de la Gironde)
SMAVL	Syndicat mixte pour l'aménagement de la Vallée du Lot (Lot-et-Garonne)

INTRODUCTION

Au cours des débats parlementaires du printemps 2003 sur la réforme des Pays, Roland Courteau, sénateur (PS) de l'Aude, a souligné le fort engagement des acteurs locaux dans les démarches de pays, en soulignant la « réelle inquiétude et [le] grand désarroi » des acteurs du développement local face aux propositions de réforme,¹ et le ralentissement, si ce n'est le blocage des démarches en cours.²

Or, au terme de l'examen de la proposition de loi par le Parlement, deux éléments sont à retenir. Cette réforme marque d'un côté un profond revirement par rapport à la LOADDT.³ Les procédures de création des pays ont été simplifiées et assouplies. Par contre, dans le même temps, la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003⁴ confirme l'existence des pays et leur rôle essentiel dans le développement local actuel. Ces derniers conservent leurs spécificités en tant que territoires de projet, et font désormais partie intégrante des dispositifs du développement local.

LA SPECIFICITE DE LA DEMARCHE PAYS DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL

S'inspirant de dispositifs existants, comme les Parcs Naturels Régionaux, ou passés, comme les Chartes intercommunales d'aménagement ou de développement (CIDA), les pays présentent un certain nombre de caractéristiques propres, qui en font une politique relativement spécifique dans le développement local. La mise en place d'un pays repose en effet avant tout sur le dynamisme des acteurs du territoire et sur leur capacité à définir un projet commun de développement, qui se matérialise dans la charte de territoire.

Une démarche ascendante

Que l'on se réfère au texte de la LOADDT ou à celui de la loi Urbanisme & Habitat⁵, l'initiative d'une démarche de Pays appartient aux acteurs locaux, à savoir aux communes ou groupements de communes. Ces derniers se chargent de constituer un **dossier de périmètre d'étude**, qui doit justifier de la pertinence du territoire ainsi délimité. Dans la procédure issue de la LOADDT, la reconnaissance du pays par l'Etat intervient dès cette première phase, lors de l'approbation du périmètre d'étude. Les conseils généraux et régionaux concernés sont invités à émettre un avis simple sur cette question, avant que le préfet ne consulte la CRADT⁶, laquelle doit obligatoirement approuver le périmètre.

L'étape suivante de la construction d'un pays est **l'élaboration de sa Charte**, l'approbation de celle-ci par le préfet de région valant reconnaissance du périmètre définitif. Dès lors, le pays est apte à jouer pleinement son rôle, celui d'une structure de mission, chargée de coordonner les interventions des différents acteurs du développement local sur son territoire : partenaires financiers (Etat, Conseils régionaux et généraux), porteurs de projets, société civile... et de mettre en œuvre les actions prévues par sa charte de développement durable sous la forme d'un contrat de pays. Ce sont donc les acteurs de terrain qui pilotent la concrétisation des actions envisagées par la charte, en concertation avec les co-signataires du contrat.

¹ Séance du 26 février 2003. (Disponible sur le site du Sénat : www.senat.fr)

² 'L'avenir incertain des pays', in *La Gazette des Communes*, n°1684 du 10 mars 2003.

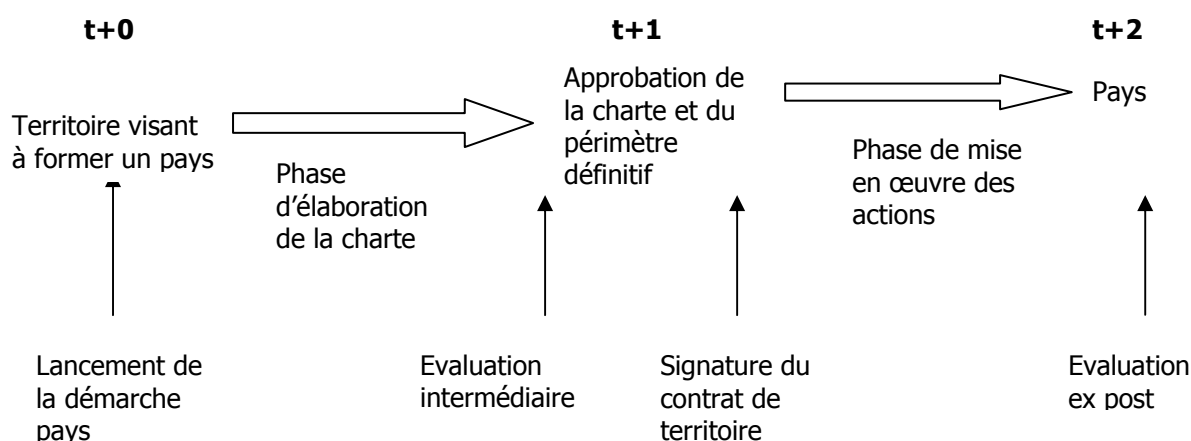
³ Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (ou loi Voynet). Voir l'annexe 1 : article 25 de la LOADDT.

⁴ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003. Voir l'annexe 3 : Titre V de la loi Urbanisme & Habitat.

⁵ Ibid.

⁶ Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire.

Schéma 1 : Phases de la constitution d'un pays



La charte, l'élément fondateur du pays

La LOADDT et son décret d'application en date du 20 septembre 2000⁷ précisent les modalités d'élaboration de la charte de Pays, et donnent un certain nombre d'indications en termes de contenu obligatoire.

Ainsi, **l'élaboration** de la charte doit être conduite par les acteurs locaux. Si les élus jouent un rôle prépondérant dans cette phase, l'association d'autres acteurs est requise par la LOADDT, à travers le conseil de développement, qui est « composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ».⁸ Pour ce qui est du **contenu**, le texte de la LOADDT prévoit que la charte « exprime le projet commun de développement durable » du territoire⁹. Elle constitue un élément pivot de la mise en place d'un pays : c'est à travers elle que le projet prend forme, que sont définis les axes du développement futur du territoire.

Cette **phase de rédaction** représente une étape majeure de la procédure de constitution du Pays, à la fois pour les porteurs du projet et pour les partenaires. Sur le terrain, l'adoption de la charte par les élus locaux (groupements de communes et/ou communes) marque leur engagement en faveur de ce projet. Selon les termes employés par Catherine Jenkins et Georges Gorgeu, la charte est ainsi l'expression du « contrat social d'une communauté locale ».¹⁰

L'approbation de la charte par le préfet de région modifie également le statut institutionnel du Pays, dans la mesure où elle vaut reconnaissance de son périmètre définitif. C'est également sur la base de ce document que seront lancées les négociations du contrat de territoire avec les partenaires financiers. La signature des contrats de pays doit normalement avoir lieu avant le 31 décembre 2004¹¹ pour que les contrats entrent dans le cadre du CPER 2000-2006.

Le pays repose donc sur un **projet de territoire** élaboré par les acteurs locaux, et s'oppose en cela à la logique de guichet qui prévaut généralement lors de la mise en place de politiques de développement local. Son existence se matérialise dans la charte de territoire, qui constitue à la fois le préalable nécessaire à la reconnaissance institutionnelle et l'expression du projet de territoire.

⁷ Voir l'annexe 2 : décret 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays.

⁸ Article 25-II de la LOADDT.

⁹ Ibid.

¹⁰ Yves Gorgeu & Catherine Jenkins (dir.), *La Charte de territoire, Une démarche pour un projet de développement durable*, CDC, Mairie Conseil & FPNRF, La documentation Française, coll. Pratiques de l'intercommunalité, Paris, 1997. p. 41

¹¹ Cette échéance, initialement prévue au 31 décembre 2003, a été repoussée d'un an lors du CIADT du 13 décembre 2002.

CREER UN CADRE POUR L'ÉVALUATION DES CHARTES DE PAYS

En tant que politique impliquant des fonds publics, la mise en œuvre des pays doit faire l'objet d'une évaluation. Avant d'aller plus avant dans la définition de la méthode à mettre en œuvre, il est nécessaire de mieux cerner le champ de l'évaluation et d'en poser clairement les objectifs principaux, sachant qu'il faudra prendre en compte la notion de 'progrès' sur les territoires.

Définir le champ de l'évaluation

L'enjeu de l'évaluation de la politique des pays et du volet territorial des CPER repose essentiellement sur la délimitation du champ de l'évaluation et des méthodes à mettre en œuvre. Ainsi que le soulignent Stéphane Le Bouleret & Benoît Lajudie, « la capacité à traiter correctement de la mise en œuvre du volet territorial [représente un des deux] défis importants » de l'évaluation des CPER 2000-2006.¹² Plusieurs difficultés doivent ainsi être soulignées en ce qui concerne cette évaluation des chartes.

Les pays reposent sur une **démarche volontaire et singulière** d'un territoire de se structurer autour d'un projet établi en concertation. Dès lors, les circonstances locales sont un facteur déterminant des choix qui sont faits au niveau du pays, ce qui rend délicate toute comparaison. La charte est vue comme le document du pays. Chaque démarche doit donc être considérée individuellement, et les comparaisons doivent être prudentes.

Il convient ensuite de définir le **champ de l'évaluation**. Sur ce point, la difficulté provient du fait que ce n'est pas une politique de développement rural à proprement parler. En effet, il ne s'agit pas de voir comment et avec quels résultats des fonds publics ont été employés. Au contraire, ce que l'on évalue ici, c'est la mise en œuvre locale d'une démarche de concertation. L'approche évaluative doit en effet être centrée sur la fonction première du pays : « organiser le rapprochement des points de vue et des interventions de multiples acteurs autour d'un projet commun »¹³. Elle se situe donc en décalage par rapport à l'évaluation « classique » des politiques publiques

Enfin, cette évaluation des chartes a lieu à un **moment charnière** de la constitution du pays, entre la rédaction de la Charte et la négociation du contrat, ce qui implique d'articuler les trois niveaux d'évaluation.

✓ Evaluation *ex ante* : La Charte doit être prolongée par l'élaboration et la signature du contrat de territoire. L'évaluation intervient donc à un moment où les actions à mettre en place sont en cours de définition. Elle peut dès lors porter sur la cohérence des actions envisagées et leur pertinence au regard du diagnostic territorial.

✓ Evaluation intermédiaire : Le processus de constitution du pays n'étant pas achevé, l'évaluation doit permettre de rectifier d'éventuelles lacunes ou points faibles de la charte lors de la négociation du contrat. Il peut s'agir par exemple de valoriser une action jusqu'alors secondaire, si elle apparaît correspondre à un besoin nouveau du territoire.

✓ Evaluation *ex post* : La Charte est rédigée et en voie d'approbation, et ne sera donc pas modifiée en profondeur. L'évaluation peut cependant chercher à identifier les objectifs initiaux de cette première phase, et voir s'ils sont en passe d'être atteints.

Les nombreuses dimensions de l'évaluation des démarches et des chartes de pays la rendent délicate d'un point de vue méthodologique, et ce d'autant qu'elle doit remplir plusieurs objectifs simultanément.

¹² Stéphane Le Bouleret & Benoît Lajudie, 'L'évaluation des contrats de plan Etat-région 2000-2006', in Conseil National de l'Évaluation, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale* (Rapport d'activité 2000-2002), février 2003. p.266

¹³ Daniel Béhar, Battita Boloquy et Renaud Epstein, 'Les enseignements du Pays Basque', in Conseil National de l'Évaluation, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000-2002 (rapporteur général : Véronique Chanut), février 2003. p. 295.

Les objectifs de cette évaluation

L'évaluation des CPER a été rendue obligatoire par une circulaire du 31 juillet 1998 et précisée par une circulaire en date du 25 août 2000. Dans la mesure où la politique des pays relève du volet territorial des CPER 2000-2006, elle devra être évaluée dans ce cadre.

Au-delà de cette obligation, l'évaluation des chartes de pays doit permettre de mieux connaître les processus locaux de formation des pays, et d'apporter des éléments sur la mise en œuvre du texte de loi et sur les enseignements à tirer de ces premières chartes de pays en Aquitaine.

Une finalité cognitive.

Les pays constituent la mise en œuvre à l'échelle locale d'une politique décidée à l'échelle nationale, mais basée sur le volontariat des acteurs locaux.¹⁴ Dans la mesure où ces derniers disposent d'une certaine marge de liberté, l'évaluation doit permettre de prendre connaissance des démarches mises en œuvre localement.

En ce sens, le fait de comparer différentes démarches de pays favorise la compréhension des dynamiques territoriales qui sous-tendent un territoire de projet : rôle des élus, place de la population locale, implication des autres institutions. Il s'agit donc à la fois d'avoir une vision globale des pays créés, mais également de mettre en avant des singularités, des initiatives individuelles et d'identifier les facteurs locaux de réussite ou d'échec.

Une finalité normative.

Au-delà de la compréhension des démarches locales, l'évaluation doit permettre de porter une appréciation sur les démarches engagées, notamment au regard des contraintes et des objectifs que fixait le texte de la LOADDT. En d'autres termes, au cours de leur démarche, les acteurs locaux ont-ils respecté la lettre et l'esprit de cette loi ? Comment ont-ils interprété ses dispositions, et comment les ont-ils adaptées au contexte local ?

Pour ce qui est de l'Aquitaine, mis à part le Pays Basque et le Périgord Noir, tous deux « pays constatés » au titre de la loi Pasqua, toutes les démarches de pays actuellement en cours s'inscrivent dans le cadre législatif posé en juin 1999 par la LOADDT. C'est donc au regard de ces dispositions que devront être appréciées les démarches de pays.

Une finalité instrumentale.

Enfin, l'évaluation peut être conçue comme un mode de pilotage stratégique de la démarche de pays, permettant d'une part de suivre et d'analyser les procédures choisies sur les différents territoires, et d'autre part de les améliorer.

Elle peut ainsi mettre en avant de bonnes pratiques, des exemples à suivre ou à ne pas suivre. Cette évaluation pourra être utile aux partenaires financiers impliqués dans les démarches pays pour procéder, par exemple, à une réallocation des financements d'ingénierie, afin de mettre l'accent sur tel ou tel point de la démarche. Pour ce qui est des porteurs de projet, cette évaluation peut leur permettre de mettre en perspective différentes manières de faire, ce qui peut éventuellement constituer une source d'inspiration pour résoudre les problèmes rencontrés sur le terrain.

Ceci peut être vrai pour les éléments de la démarche de pays (actions de communication, constitution du conseil de développement...), mais également en ce qui concerne la charte de territoire. Si celle-ci est en cours de rédaction, l'utilité de ces éléments d'évaluation est évidente. Pour ce qui est des pays ayant achevé leur charte, ils ont l'obligation de réviser leur charte au plus tard 10 ans après son achèvement.

Les objectifs de cette évaluation des démarches et chartes de pays sont pluriels, ce qui complexifie l'ensemble du processus d'évaluation. A cela s'ajoute l'idée que l'évaluation des démarches de pays doit prendre en compte la notion de progrès.

¹⁴ Ce point a été rappelé au cours des débats parlementaires de 2003. Débat au Sénat, séance du 26 février 2003. (Compte rendu disponible sur le site www.senat.fr).

L'importance de la notion de progrès

En termes de développement local, tous les territoires ne partent pas du même point, et les comparaisons dans l'espace, et donc les procédures d'évaluation, en sont rendues délicates. Certains territoires ont en effet déjà une « histoire », alors que d'autres en sont encore à se structurer et apprendre à travailler en commun. Il paraît ainsi difficile de dresser des comparaisons, par exemple, entre le Pays Médoc, où les premières procédures collectives (Projets collectifs de développement, fonds européens) ont été mises en place en 1999-2000, et du Pays des Landes de Gascogne, où le travail en commun dans le champ du développement territorial remonte aux années 1970.

Plus que le niveau absolu des performances atteintes, il s'agit de mettre en lumière « **la nature et l'ampleur du progrès induit sur le territoire** par la mise en œuvre du contrat ». ¹⁵ Les comparaisons doivent donc avant tout se faire dans le temps plus que dans l'espace. Dans l'évaluation des démarches de pays, ceci implique de définir le stade auquel se situe le territoire en termes de développement local.

Ceci peut avoir des conséquences, par exemple en termes de définition d'une stratégie de développement. Celle-ci demande en effet une certaine **maturité de la réflexion**. Le territoire doit ainsi avoir atteint un certain niveau de maturité pour parvenir à la définition d'un véritable projet de territoire. Le cahier des charges de l'évaluation des PCD précise ainsi que l'évaluateur doit chercher à caractériser la logique du projet en fonction de l'étape du développement territorial auquel il correspond (mise en valeur des conditions préalables au développement, mise en valeur d'un patrimoine, amélioration de la qualité de la vie, conquête d'un enjeu économique nouveau, etc.). ¹⁶

Cette perspective doit être intégrée dans une évaluation des démarches de pays. La charte et le contrat de territoire étant les documents élaborés et mis en œuvre par le pays, il importe en effet de se replacer dans la position du territoire au moment où la démarche a été lancée (t+0), qui constitue un point de comparaison pour apprécier les évolutions intervenues d'une part lorsque la charte est achevée (t+1) et d'autre part lorsque les actions prévues par le contrat ont été menées à leur terme (t+2). (Voir le schéma 1 ci-dessus) Cet aspect a dû être pris en compte dans la méthodologie d'évaluation des démarches de pays.

Les axes de travail privilégiés

Ce travail d'élaboration d'une méthodologie d'évaluation a été basé à la fois sur une approche analytique de l'évaluation des démarches et chartes de pays, et sur les expériences mises en œuvre en Aquitaine.

Sur le plan des références législatives, une précision doit être apportée. Jusqu'en juillet 2003, le socle légal de la politique des pays était constitué par la LOADDT et son décret d'application. C'est donc sur les dispositions issues de ces textes qu'il convient de s'appuyer pour cette évaluation.

Pour ce qui est de la méthodologie, plusieurs sources ont été mobilisées. Une grille d'analyse des chartes de pays, élaborée par l'association ETD (Entreprises Territoires Développement) fournit un certain nombre de points de repères et d'indicateurs, ¹⁷ mais ces éléments ne sont pas suffisants, et il importe de les approfondir.

Trois sources peuvent ainsi fournir des outils complémentaires afin de conduire cette évaluation.

- Tout d'abord, la relative nouveauté de cette évaluation impose de se référer à des procédures similaires, afin de dégager des critères et indicateurs d'impact adaptés et pertinents. Les programmes LEADER au niveau européen et les PCD à l'échelle de la Région Aquitaine présentent les mêmes caractéristiques que les pays en termes de concertation locale et d'élaboration puis de mise en œuvre d'un programme d'actions par les acteurs de terrain. Ces deux programmes ont fait l'objet d'évaluations bien encadrées dont il est possible de s'inspirer. (Voir l'encadré 1 ci-dessous)

¹⁵ Yves Janvier, Direction aménagement et développement rural du CRA, *Référentiel d'évaluation des projets collectifs de développement*, document interne au CRA, octobre 1997. p.4

¹⁶ Ibid., pp.12 et 27

¹⁷ Voir l'annexe 6 : Grille de lecture des chartes proposée par ETD.

▪ D'autre part, des instances telles que la DATAR, ETD ou Mairie Conseil ont cherché à aider les acteurs locaux dans leur démarche de pays, à travers l'organisation de rencontres ou l'édition d'ouvrages destinés à guider les acteurs locaux. Ces documents fournissent un certain nombre d'indications sur la traduction concrète de certaines dispositions législatives, et constituent un cadre de référence pour l'évaluation.

▪ Enfin, les instances chargées de piloter l'évaluation des CPER dans les régions (DATAR et CGP) ont cherché à répondre à la forte demande en termes de méthodologie des Conseils régionaux et des SGAR pour l'évaluation du volet territorial du CPER. Des réunions ont eu lieu sur ce thème, notamment au Commissariat Général du Plan, et des documents sont en cours d'édition.

Outre cet aspect purement méthodologique, l'élaboration d'une démarche d'évaluation des chartes et de pays devait comprendre un certain nombre d'exemples et d'illustrations, notamment dans le but d'affiner les critères d'évaluation en les confrontant aux réalités de terrain. Dans le cadre de ce travail, résultat d'un stage de 4 mois au service Développement Rural du Conseil Régional d'Aquitaine, il paraissait difficile de se baser sur l'ensemble des démarches de pays en cours en Aquitaine. Le choix a donc été fait d'étudier de façon plus approfondie six territoires répartis en Gironde, Dordogne et Lot-et-Garonne. Cinq d'entre eux ont achevé leur charte au printemps 2003. Le sixième et dernier pays est le plus avancé des pays lot et garonnais, et sa charte devrait être achevée à l'automne 2003. Les informations sur les différents territoires proviennent des dossiers de candidatures, des chartes de territoire et d'entretiens menés avec les chefs de projet de quatre de ces pays.¹⁸

¹⁸ Pays Médoc, Pays de la Haute Gironde, Pays Val de Garonne – Gascogne et Pays du Grand Bergeracois. Voir l'annexe 7 : Grille d'entretien et liste des personnes interrogées.

Encadré 1 : le programme LEADER +, les PCD et les démarches de pays : un même objectif de valeur ajoutée dans le développement local

La mise en place des pays marque une volonté, déjà présente dans les PCD, d'aller au-delà d'un simple programme d'action mis en place sur un territoire prédéterminé, d'apporter une « valeur ajoutée ». L'évaluation des démarches de pays se doit donc de prendre en compte ces spécificités, par exemple en s'inspirant des démarches d'évaluation LEADER +.

En effet, les principes fondateurs des pays sont relativement proches des spécificités de LEADER +, et on peut dès lors reprendre un certain nombre de critères. Les évaluations du PIC LEADER s'appuient sur le fait que ce programme est avant tout « une méthode de développement rural spécifique, qui vise à encourager un développement endogène. »¹⁹

Sept spécificités sont ainsi identifiées, sur la base desquelles sont conduites les évaluations : l'approche territoriale, l'approche ascendante, le groupe local, le caractère innovant des actions, la liaison entre les actions et la mise en réseau des acteurs. La démarche d'évaluation s'attache ainsi en partie à mettre en valeur les apports de la démarche LEADER + sur le terrain, par rapport aux autres politiques de développement local.

Ainsi, pour ce qui est des pays, l'accent mis sur la cohérence du territoire, la nécessité d'une large concertation entre les acteurs locaux, la définition commune d'une stratégie de développement à long terme, la possibilité de financer des actions innovantes sont autant de points communs avec ce programme européen. C'est ainsi qu'un certain nombre de questions évaluatives concernant les chartes de pays seront fortement inspirées des procédures d'évaluation de LEADER +.

Source : Synthèse réalisée à partir des référentiels d'évaluation LEADER +

Sur le terrain, la LOADDT s'est révélée relativement théorique et difficile à mettre en œuvre. Les acteurs locaux ont dû faire preuve de pragmatisme en adaptant les dispositions aux contraintes économiques, politiques ou administratives du territoire. Elle fixe cependant un certain nombre d'objectifs et de procédures incontournables.

A partir de ces éléments théoriques et des expériences de terrains, l'objectif de ce travail était de construire une grille d'analyse des démarches et des chartes de pays, qui prenne en compte les attentes des différents acteurs concernés ainsi que les différentes échelles de la politique des pays. Pour chacun des points caractéristiques de la démarche de pays, la présentation des questions évaluatives et des critères à mettre en œuvre est suivie de quelques illustrations ou exemples significatifs, pour la plupart issus des entretiens.

Ces éléments au vu desquels il convient d'apprécier les démarches de pays, peuvent être articulés selon deux axes, reposant l'un et l'autre sur les spécificités de la démarche de pays par rapport aux autres politiques de développement local. Un pays repose en effet d'une part sur **une démarche propre**, basée sur une large concertation avec les acteurs du territoire, et d'autre part sur **un document original**, la charte de pays, résultat d'une réflexion collective portant sur le diagnostic et sur les choix de développement du territoire.

¹⁹ Commission européenne, DG Agriculture, *Lignes directrices pour l'évaluation des programmes LEADER +*, janvier 2002. p. 5

**AXE 1 : EVALUATION ORGANISATIONNELLE
LA 'DEMARCHE PAYS'**

La mise en œuvre locale d'une démarche définie à l'échelle nationale (Voir l'encadré 2 ci-dessous) ne peut aller sans quelques adaptations. La souplesse de la procédure de constitution d'un pays permet aux acteurs de terrain de disposer d'une certaine marge de manœuvre pour organiser la conduite de leur projet, ce qui rend chaque démarche unique.

Encadré 2 : La mise en œuvre d'une politique nationale par les acteurs locaux

Au 15 mars 2003, ETD dénombreait 289 Pays reconnus sur l'ensemble du territoire français,¹ dont 69 en périmètre définitif. En moyenne, ces pays couvrent 87 communes et rassemblent 78 000 habitants. C'est ainsi que 39% de la population métropolitaine est aujourd'hui concernée par ces démarches.

Le bilan quantitatif est donc globalement positif, signe de l'adéquation entre les enjeux de développement tels qu'ils sont perçus localement, et les outils mis en place par le législateur.

Les avancées sont cependant très variables selon les régions, allant de une seule démarche et 7% de la population concernée en Corse à 100% de la population couverte et 21 pays (dont 19 en périmètre définitif) en Bretagne. La culture locale, les politiques territoriales préexistantes ainsi que les encouragements plus ou moins forts des conseils régionaux peuvent expliquer de telles disparités. Cela étant, toutes les régions sont aujourd'hui concernées et le nombre de pays augmente régulièrement.

L'Aquitaine fait partie des régions où la mise en œuvre des pays a été relativement tardive, si l'on excepte le Pays Basque, qui fait figure de précurseur. (Voir ci-dessous la carte 1)

Actuellement, deux pays sont constatés au titre de la LOADT (Pays Basque et Périgord Noir), un est en périmètre définitif (Val d'Adour). Cinq autres attendent la validation de leur Charte par le préfet de région, après approbation par le Conseil Régional en juin 2003. Douze pays sont en phase de rédaction de leur charte et un territoire a déposé une candidature (Vallée du Lot). Au total, 21 démarches de pays sont en cours, concernant 62% de la population aquitaine.² A ce jour, la quasi-totalité du territoire est concernée, et il ne paraît pas exagéré de dire que l'Aquitaine a rattrapé son retard en la matière.

Source : synthèse réalisée à partir de ETD, *Etat des lieux des pays au 15 mars 2003*.

La LOADDT, à la fois dans sa lettre et dans son esprit, pose cependant un certain nombre de jalons. Il s'agit dès lors de voir comment les acteurs de terrain ont traduit ces éléments dans les faits. D'autre part, l'observation des démarches de pays doit permettre de dégager des initiatives intéressantes ou des actions innovantes. L'évaluation des différentes étapes d'une démarche de pays se fera donc d'une part vis à vis des exigences de la loi et d'autre part au regard des éventuelles « bonnes pratiques » mises en place, notamment pour faciliter les transferts d'expériences.

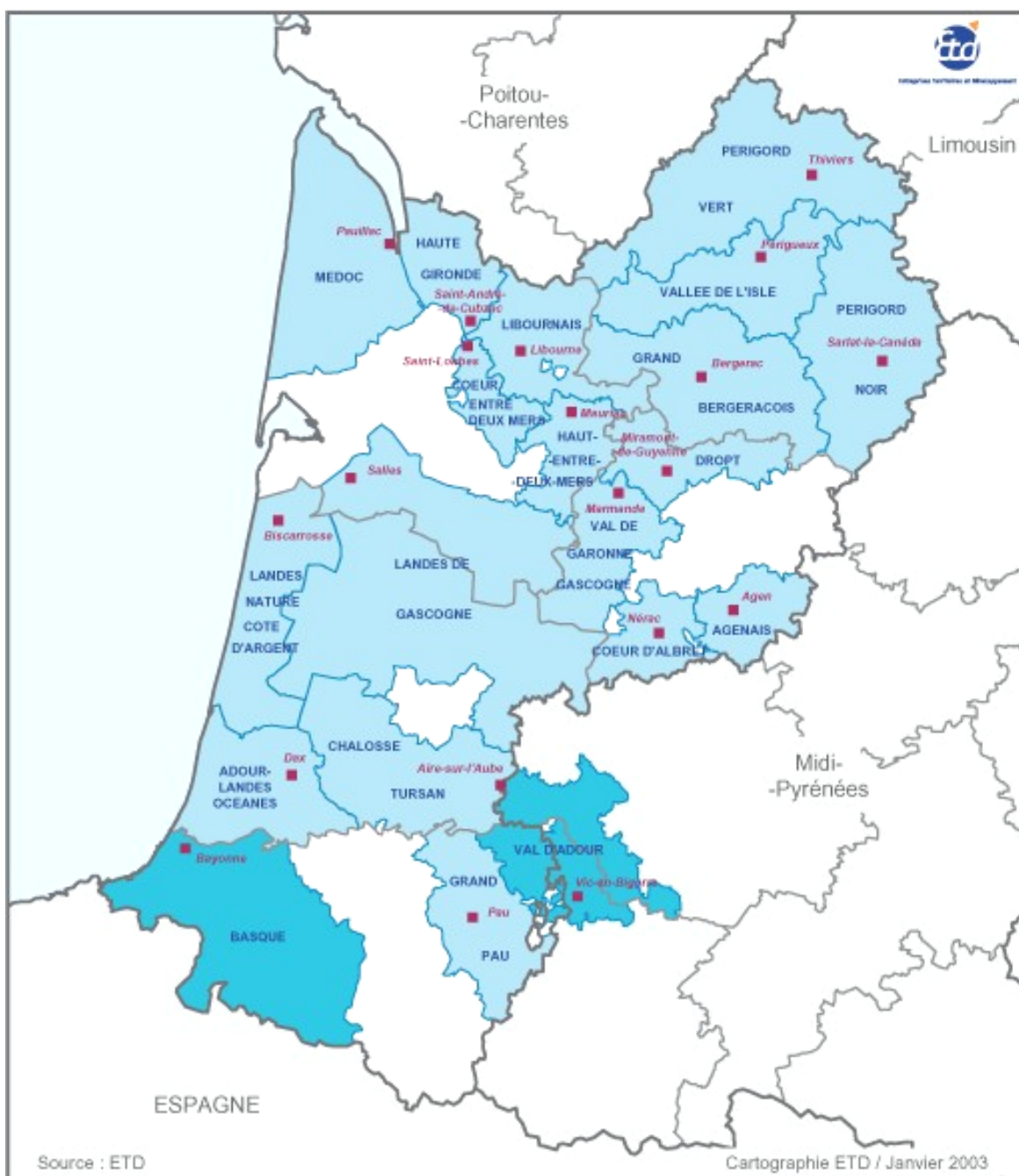
Partant de ce principe, la définition de certains critères et/ou indicateurs s'est appuyée sur les **procédures d'évaluation des PCD ou de LEADER +**. Plusieurs sources ont ensuite été sollicitées pour obtenir les informations afférentes. Ainsi, les dossiers de candidatures de périmètre d'étude, ainsi que les comptes rendus des comités de pilotage permettent de bien appréhender la démarche entreprise par chacun des territoires. Les entretiens avec les chefs de projets de cinq pays ont permis de compléter ces données.

Dans le cadre de l'évaluation de la 'démarche pays', le texte de la LOADDT permet de distinguer plusieurs étapes. La première consiste dans la définition d'un périmètre d'étude, reflet d'un territoire vécu. Ensuite, les porteurs du projet de pays se doivent de favoriser l'implication de la société civile dans une démarche de pays qui doit également se concrétiser au sein d'une structure porteuse. Enfin, au terme de l'élaboration de la charte, les premiers effets de l'existence du pays sur l'organisation du territoire peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'une évaluation, même incomplète.

¹ ETD, *Etat des lieux des pays au 15 mars 2003*, p.2

² Voir l'annexe 3 : Tableau récapitulatif de l'état d'avancement des pays en Aquitaine.

Carte 1 : Pays reconnus en CRADT en Aquitaine au 1^{er} janvier 2003



Périmètre définitif
 Périmètre d'étude
 Commune multi-pays

15 km

Source : site Internet d'ETD (www.etc.asso.fr)

Encadré 3 : La procédure de création des Pays issue de la Loi Urbanisme & Habitat (juin 2003).³

Au cours de la discussion du projet de loi Urbanisme & Habitat, Patrick Ollier, député (UMP) des Hauts-de-Seine et Président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a présenté un amendement visant à réformer profondément la procédure de création des pays.

Cette proposition de réforme partait de l'idée que la procédure mise en place par la LOADDT comportait des contraintes trop lourdes pour les élus locaux et représentait dès lors un facteur de blocage. Le texte proposait donc une simplification radicale de la procédure afin de ne pas dissuader les initiatives locales.

De janvier à juin 2003, le texte a été modifié lors des discussions à l'Assemblée et au Sénat. Au final, il conserve des éléments du dispositif Voynet, mais apporte un certain nombre de simplifications, notamment en laissant une plus grande liberté aux acteurs locaux pour déterminer leurs modalités d'organisation.

Après contrôle de constitutionnalité, la loi Urbanisme & Habitat a été publiée au Journal Officiel le 3 juillet 2003. Aucun décret n'étant prévu, elle est entrée en application dès sa publication. Par contre, une circulaire pourrait être publiée à la rentrée pour en préciser les conditions de mise en œuvre.

Les principales dispositions de la réforme :

La distinction entre périmètre d'étude et périmètre définitif est supprimée.

L'avis conforme de la CRADT sur le périmètre est également supprimé, mais on conserve l'avis simple des conseils généraux et régionaux.

Le conseil de développement et la charte de territoire sont conservés.

Le Groupement d'intérêt public de Développement local (GIP – DL) est supprimé en tant que forme juridique.

Ceux qui ont été formés avant promulgation de la loi sont prorogés pour une durée de deux ans.

La contractualisation peut se faire avec d'un côté l'Etat, la Région et le département et de l'autre les communes ou EPCI ou les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées.

Source : Synthèse réalisée à partir du dossier législatif disponible sur le site du Sénat

A. DELIMITER UN TERRITOIRE COHERENT ET PERTINENT

Dans le cadre de la mise en place des pays, la délimitation des périmètres n'est pas une donnée pour les acteurs locaux. Au contraire, c'est à eux qu'il revient de déterminer le territoire sur lequel il leur paraît pertinent de construire un projet de long terme.

1. Le processus de constitution du territoire

La loi Voynet prévoyait la constitution des périmètres de pays sur la base des bassins de vie ou d'emploi, afin que ceux-ci se rapprochent des territoires vécus par les habitants. Or, hormis quelques territoires historiquement ou culturellement forts, pour lesquels la question des frontières ne se posait quasiment pas, la constitution des périmètres de pays a été un processus relativement lent.

Dès lors, un certain nombre d'éléments peuvent être pris en compte, afin d'apprécier le processus de constitution des pays tels qu'ils existent actuellement en Aquitaine. Ainsi, l'historique de la démarche pays, l'éventuelle évolution du périmètre du pays concerné et les acteurs engagés dans la démarche peuvent apporter des éléments sur ce point. L'existence d'une démarche collective préexistante est ainsi un gage de maturité sur le territoire, permettant de définir plus rapidement une stratégie de développement territorial à moyen/long terme.

Des indicateurs doivent permettre de mieux comprendre l'engagement du territoire dans le cadre d'une démarche de pays.

³ Voir l'annexe 5 : Tableau comparatif des dispositions prévues par la LOADDT et par la loi Urbanisme & Habitat.

- Existe-t-il un événement marquant la prise de conscience de la nécessité de travailler ensemble ? ou bien la démarche collective a-t-elle été initiée par un acteur extérieur au territoire ?
- Existait-il une démarche collective de développement sur ce même territoire avant la candidature à un pays (Association de développement local, Leader, PCD...) ?
- Si oui, ce périmètre initial a-t-il dû être adapté et pour quelles raisons ? (cohérence territoriale, opportunité politique...)

Ainsi, dans le cas du Pays Médoc, la tempête de décembre 1999 a mis en avant le besoin de solidarité entre les acteurs : face à l'ampleur des dégâts, il était primordial de se concerter avant d'agir. En ce sens, cet événement a accéléré la prise de conscience des élus de la nécessité de travailler ensemble.

A l'inverse, le Pays de la Haute Gironde s'est d'abord structuré, sous l'impulsion des conseillers généraux, en Pôle de Séjour Organisé (PSO), une procédure de développement touristique initiée par le département. Ceci peut expliquer pourquoi la question du franchissement de la limite administrative avec le département de la Charente Maritime ne s'est pas posée. Cependant, à mesure que les acteurs locaux prenaient l'habitude de travailler ensemble, ce découpage du territoire n'a plus été remis en cause ; il est même devenu une évidence.⁴

Le Pays des Landes de Gascogne a par contre connu un recentrage de son périmètre par rapport à celui de l'association de développement local (AIRIAL) créée en 1980. Ainsi lors du dépôt de la candidature, la présentation du territoire mettait en avant le fait que le canton de Belin-Béliet, jusque là membre de l'AIRIAL, relevait plus de la zone du bassin d'Arcachon que du pays en cours de constitution. Le fait que ce canton sorte du pays par la suite n'était donc pas très surprenant et permettait de renforcer la cohérence du pays.

Dans le département du Lot-et-Garonne, contrairement au souhait d'une majorité d'élus des deux communautés de communes,⁵ la constitution du Pays Val de Garonne – Gascogne autour de Marmande n'a pas pu se faire sur la base de l'aire d'attraction de la ville-centre. Les cantons du nord du département ont en effet fait le choix de se rallier au Pays du Dropt.⁶

Dans cette première génération de contrats de pays, la constitution des territoires se base essentiellement sur le croisement entre ce qui est souhaitable (un territoire vécu, cohérent d'un point de vue social et économique) et ce qui est possible du fait de la situation administrative et politique du territoire en question.

2. Les critères de pertinence et de cohérence

L'historique d'un territoire dans les démarches de développement local peut être un élément de poids dans la perception de sa pertinence. Selon la LOADDT, la cohésion du territoire repose sur des réalités géographiques, culturelles, économiques ou sociales. Ces critères ne sont cependant pas applicables de la même façon à tous les territoires et doivent être adaptés selon les circonstances locales.

L'évaluation de la cohérence doit donc mettre l'accent sur la façon dont les acteurs du territoire eux-mêmes **se représentent leur territoire**, sur les critères qu'ils mettent en avant pour définir les limites de leur territoire. Il s'agit également d'évaluer le poids des logiques administratives et des jeux d'acteurs, qui peuvent interférer avec les critères « objectifs » énoncés par la loi Voynet.

⁴ Entretien avec Helen Rochery, directrice du Pays de la Haute Gironde le 1^{er} juillet 2003.

⁵ Communauté de communes Val de Garonne et Communauté de communes des Coteaux et Landes de Gascogne.

⁶ Entretien avec Lydia Gatto, directrice du Pays Val de Garonne – Gascogne le 4 juillet 2003.

L'évaluation de la cohérence des territoires de pays peut se traduire dans quelques questions évaluatives présentées ci-dessous.

- Comment les acteurs porteurs du projet de pays voient-ils leur territoire ? quels sont les critères (géographiques, économiques, administratifs...) qu'ils mettent en avant pour en définir les éléments de cohésion ?
- Quel est le poids des limites administratives dans la constitution du territoire ?
- Le périmètre envisagé au départ était-il plus ou moins vaste que le périmètre d'étude ? Si des communes ont refusé d'entrer dans le pays, est-ce pour des motifs politiques ou parce qu'elles ne se sentaient pas appartenir au territoire ?
- La constitution du pays laisse-t-elle des communes isolées, soit à l'intérieur du périmètre, soit entre deux pays constitués ? Est-ce dû à une volonté des communes de rester en dehors de ces démarches ?
- Y a-t-il une articulation avec les territoires voisins ?

Les informations recueillies lors des entretiens avec les chefs de projets de pays ont permis de dégager les éléments que chacun estimait porteur de cohérence pour son territoire. Une telle démarche, représentée dans le tableau 1 ci-dessous, fait ainsi ressortir la diversité des facteurs d'unité selon les territoires.

Tableau 1 : Hiérarchisation des critères de cohérence territoriale pour 5 pays d'Aquitaine

PAYS	CRITERES DE COHERENCE DU TERRITOIRE DANS L'ORDRE D'IMPORTANCE		
GRAND BERGERACOIS (24)	La Dordogne et la polarisation autour de l'aire urbaine de Bergerac	Cohérence économique (un bassin de vie, des activités spécifiques) et culturelle (région protestante)	Poids des limites administratives (« l'enclave de Ste Foy la grande » ne fait pas partie du pays)
HAUTE GIRONDE (33)	Un vrai bassin de vie, un territoire logique du point de vue économique.	Histoire administrative du territoire	Pas de réelle unité culturelle.
LANDES DE GASCOGNE (33-40)	La forêt des Landes, et son corollaire, la faible densité de population.	Des difficultés communes en termes de vie quotidienne (manque de services).	
MEDOC (33)	Limites naturelles à l'est et l'ouest : l'estuaire et l'océan.	Limite historique et culturelle au sud : la Jalle de Blanquefort	Contraintes administratives : des communes déjà membres de la CUB
VAL DE GARONNE – GASCOGNE (47)	Volonté de construire le pays autour d'un vrai bassin de vie	Interférence des limites des CC préexistantes et des jeux d'acteurs.	

Ainsi, si le premier élément mis en avant en ce qui concerne le Pays Médoc est sa réalité historique et culturelle, il n'en va pas de même en Haute Gironde. Ce territoire est en effet traversé par la frontière entre langues d'oc et langues d'oïl, et les habitants n'ont pas les mêmes habitudes culturelles sur l'ensemble du territoire. La directrice le définit par contre comme « un territoire logique économiquement et du point de vue de l'histoire administrative ».⁷

De même, le Pays des Landes de Gascogne est un territoire fortement homogène en termes de paysages et d'activités économiques : la forêt couvre 80 % du territoire, contre 44 % en Aquitaine. De là découlent des problématiques communes : un territoire vaste et peu peuplé, sans réelle centralité ou pôle d'attraction. Ce sont ces difficultés communes qui ont favorisé la solidarité entre les acteurs locaux.

Malgré cette forte cohérence économique et géographique, le poids des logiques administratives demeure. Les cantons lot et garonnais, au départ membres de l'AIRIAL et

⁷ Entretien avec Helen Rochery.

connaissant le même type d'enjeux de développement, ont préféré se tourner vers le Pays de l'Albret plutôt que de rejoindre le Pays des Landes de Gascogne par peur d'être « pénalisés par la suite par le manque d'aides de [leur] département ».⁸

De même, dans le cas du Pays du Grand Bergeracois, les départements de Gironde et de Dordogne ont souhaité que le pays ne se trouve pas à cheval sur les deux départements. Ceci exclut Ste Foy la Grande, enclave girondine en Dordogne, du périmètre du pays et le rend moins cohérent d'un point de vue économique.⁹ Il faut cependant souligner que les pays voisins (Périgord Noir, Grand Libournais, Pays du Dropt) sont représentés au sein du conseil de développement en tant que membres associés. Une telle démarche permet d'aller au-delà de la question des périmètres, et d'éviter la création de « frontières » trop marquées entre les pays.

La pertinence des territoires de projet telle qu'elle est présentée dans la LOADDT paraît donc difficile à mettre en œuvre sur le terrain. Certains pays ne sont pas pleinement cohérents au sens de la LOADDT. Par contre, dès lors qu'un périmètre a été arrêté, chacun de ces territoires s'est efforcé de le faire reconnaître, d'abord auprès de ses partenaires institutionnels, puis auprès des acteurs et habitants du territoire.

⁸ Francis Da Ros, Conseiller général de Houillès, *in* 'Quel « Pays » pour le canton ?' *Sud Ouest* (édition Lot-et-Garonne), 11 août 2000.

⁹ Charte de développement durable du Pays du Grand Bergeracois, p.28

B. ASSOCIER LA POPULATION ET ORGANISER LA CONCERTATION

La bonne connaissance par les habitants du pays de ses frontières et des enjeux qu'il représente est un élément essentiel de la démarche, et une garantie de la participation de la société civile. Le législateur a en effet voulu faire des pays des espaces de rencontre et de concertation entre élus et société civile locale.

Associer l'ensemble de la population à la démarche est cependant une utopie. Par contre, le pays se doit d'une part d'informer la population et d'autre part d'associer les acteurs du territoire. La société civile dispose à travers le conseil de développement d'un lieu d'expression et de dialogue avec les décideurs, qui doit permettre de mieux cibler les besoins et les actions à mettre en œuvre.

1. Communiquer en direction des habitants du territoire

L'association de la société civile à la construction d'un pays implique que ce dernier fasse connaître sa démarche, afin que les personnes intéressées aient la possibilité de s'exprimer. « Communiquer » est une des missions fondamentales du pays, même si, ainsi que le souligne une responsable de pays, « il faut rester modeste et ne pas imaginer toucher tout le monde tout de suite ».¹⁰

Plusieurs aspects doivent ici être abordés, afin de voir comment le pays s'est acquitté de cette mission et avec quels résultats.

- Quelles ont-été les actions de communication entreprises ? sous quelle forme, en direction de quels publics ?
- Quelles répercussions ont-eu ces actions en termes de participation ? Des indicateurs chiffrés peuvent être retenus : retours sous forme d'appels téléphoniques ou de courriers, nombre de participants aux réunions, assises ou autres rencontres, nombre de candidatures au conseil de développement...

La plupart des pays ont entrepris des actions de communications variées, en direction de différents publics.

Les médias utilisés sont essentiellement écrits : journal de pays, articles dans la presse écrite... Ainsi, dans le Pays Val de Garonne – Gascogne, une convention passée avec le quotidien local *Le Républicain* a permis la publication d'une dizaine d'articles en novembre – décembre 2002, portant sur les différents thèmes des ateliers de travail.

Plusieurs pays ont également fait de l'Internet un véritable outil de communication et de dialogue avec les habitants. Le site Internet du Pays Landes de Gascogne (www.airial-hautelande.org) reprend celui de l'AIRIAL, et sur lequel nombre d'informations et de documents sont accessibles. Celui du Pays du Grand Bergeracois (www.pays-de-bergerac.com) permet en outre aux visiteurs de laisser des messages aux animateurs, ou de poser leur candidature au conseil de développement. Le nombre de visites sur le site augmente régulièrement, ce qui en fait l'outil privilégié de la communication du pays.

Des réunions ouvertes ont également été mises en place, sous la forme d'Assises de Pays, dans plusieurs territoires : Pays Val de Garonne – Gascogne, Pays Médoc, Pays de la Haute Gironde. Sur ce dernier territoire, les Premières rencontres de Pays, en juillet 2000, ont été l'occasion de lancer officiellement la démarche et ont rassemblé environ 100 personnes. En novembre 2002, lors de la présentation de la Charte aux Assises de Pays, près de 500 personnes étaient présentes. Ceci marque bien la progression très sensible de la mobilisation des acteurs locaux au fur et à mesure de la démarche.

Cette mobilisation de la population locale n'est cependant pas une évidence et nombre d'actions de communications ont en effet pu se révéler décevantes. Ainsi, en Val de Garonne – Gascogne, suite aux articles parus dans *le Républicain*, les habitants avaient la possibilité de

¹⁰ Entretien avec Helen Rochery.

s'exprimer sur les thèmes traités dans les ateliers. Le nombre de réponses a été dérisoire, signe, selon Lydia Gatto que le Pays était trop loin des préoccupations quotidiennes.¹¹

La même idée est reprise pour le Pays Médoc par Martine Noverraz, pour qui la communication du pays devait s'appuyer sur des éléments concrets.¹² Ainsi, la publication d'articles dans la presse n'est intervenue qu'après la validation par les élus des axes de la charte. La mise en place, après la tempête de décembre 1999, d'une bourse du bois sur Internet a également permis au pays de mener des actions concrètes et de gagner une certaine reconnaissance de ce fait.

L'ensemble des actions mises en place sur un territoire peut être synthétisé dans un tableau à double entrée. (Voir le tableau 2 ci-dessous)

En d'autres termes, les pays ont une **obligation de moyens** en termes de communication et d'information de la population locale, au moins dans un premier temps, mais il paraît bien difficile d'en faire une obligation de résultats. Le pays reste en effet quelque chose de lointain, de relativement abstrait tant que les premières actions n'ont pas été menées. La mobilisation réelle des habitants sera probablement progressive, au fur et à mesure de l'avancée de la démarche et de la mise en place d'actions concrètes.

Tableau 2 : Synthèse des actions de communication, l'exemple de la Haute Gironde¹³

MODES DE COMMUNICATION CHOISIS	PUBLIC VISE					
		Ensemble de la population	Jeunes	Socioprofessionnels	Milieu associatif	Elus du territoire
	Interventions directes		Présentation de la démarche dans les lycées	Prises de contacts pour établir le diagnostic et établir le Conseil de développement.		Interventions dans les conseils communautaires pour présenter la démarche
	Articles dans la presse	Oui				
	Journal de pays	Deux Lettres de Pays				Un « guide pratique » + un bulletin mensuel édité par le SIVOM
	Site Internet	Non				
	Réunions d'information	Rencontres de Pays (juillet 2000), Assises de Pays (novembre 2002)				

¹¹ Entretien avec Lydia Gatto.

¹² Entretien avec Martine Noverraz, directrice du Pays Médoc le 9 juillet 2003.

¹³ Tableau inspiré de Commission européenne & C3E, *Evaluer les programmes socio-économiques. Volume 1 : Conception et conduite d'une évaluation*. Coll. MEANS. Luxembourg, Communautés européennes, 1999. p.175

2. Parvenir à mobiliser les acteurs locaux

En parallèle avec les actions de communication en direction de l'ensemble des habitants, il revient au pays de susciter et d'organiser la mobilisation des acteurs locaux, qui doivent notamment pouvoir s'exprimer au sein du conseil de développement.

En effet, dans l'esprit de la loi Voynet, la démarche de pays doit permettre d'une part de refléter la diversité des acteurs présents sur le territoire et d'autre part de renouveler la participation de la société civile, en touchant des acteurs autres que ceux qui se mobilisent traditionnellement.

On peut ainsi voir le conseil de développement comme un relais entre les élus et la population locale, dans lequel chacun de ses membres tient son pouvoir, non pas de sa « position institutionnelle, mais de la réalité de ses liens avec le secteur de la population auquel il appartient ».¹⁴ En d'autres termes, c'est la qualité des acteurs mobilisés qui importe, la place qu'ils occupent dans la société civile locale.

L'évaluation des actions de mobilisation des acteurs locaux menées dans le pays repose donc sur plusieurs questions évaluatives.

- ↳ Comment le pays a-t-il contacté les acteurs de la société civile ? (appel à candidatures, prises de contacts directs...)
- ↳ A quel(s) stade(s) du processus ont-ils été sollicités ?
- ↳ Quels types d'acteurs se sont mobilisés ? Y a-t-il eu des démarches individuelles ou l'intervention des acteurs de la société civile s'est-elle faite essentiellement à travers le prisme d'organisations collectives (associations, syndicats, chambres consulaires...)?
- ↳ La démarche de pays a-t-elle été l'occasion de s'impliquer dans la vie publique pour des personnes qui n'en avaient pas l'habitude ?
- ↳ Les habitants ont-ils pu s'approprier la démarche, par exemple en étant invités à participer à des ateliers thématiques ?
- ↳ Des catégories d'acteurs ont-elles cherché à monopoliser la démarche ?

Chaque pays dispose d'une **grande marge de manœuvre** pour organiser la participation sur son territoire, en termes de personnes ou organismes contactés, et également en ce qui concerne les modalités de leur association à la démarche. De façon générale, l'association des acteurs du territoire est apparue comme un élément fondamental du bon fonctionnement du pays et ses modalités ont été définies et mises en œuvre très tôt dans la démarche .

Pour ce qui est de la nature des intervenants, les équipes d'animation ont avant tout cherché à faire jouer leurs réseaux, en contactant les personnes avec lesquelles elles avaient déjà l'habitude de travailler : associations, clubs d'entreprises, travailleurs sociaux, mission locale... Ceci a été le cas notamment en Haute Gironde, où ces personnes contactées ont à leur tour donné les noms d'autres personnes ressources. Le cercle des participants s'est peu à peu agrandi, et au total, sur 650 personnes contactées, 200 ont effectivement participé à l'élaboration du diagnostic. Suite aux Lettres de Pays, des particuliers (une quarantaine de personnes) ont également souhaité prendre part à la démarche. Il faut cependant souligner que ces personnes sont souvent déjà impliquées dans le milieu associatif local.

La même réflexion a été conduite dans le Pays Val de Garonne – Gascogne, où le conseil de développement sera créé en septembre 2003 sur la base des participants aux ateliers thématiques. Ceci constitue une certaine garantie pour ses membres en termes de légitimité ; les élus ont par exemple souhaité associer, aux côtés des Chambres consulaires, des chefs d'entreprises locaux désireux de s'impliquer dans la démarche.

¹⁴ Hugues de Varine, 'Le conseil de développement, alibi ou outil de démocratie locale ?' in *Territoires*, novembre 2000. p.21

En d'autres termes, les acteurs qui se sont mobilisés dans le cadre des démarches de pays étaient globalement déjà actifs dans la société civile locale. Cependant, en imposant par exemple des conditions de domicile, les pays se sont assurés de l'ancrage territorial des personnes associées. Elles ont également permis de renouveler les acteurs impliqués dans le développement local, par la suite rassemblés au sein du conseil de développement.

3. Mettre en place et organiser le conseil de développement

Les exigences de la LOADDT¹⁵ pour ce qui est du conseil de développement peuvent être décomposées en trois éléments : sa composition, les moyens dont il dispose et enfin l'effectivité de son association aux discussions.

a) La composition du conseil de développement

Le texte de la LOADDT reste relativement vague sur le sujet, mais **dans l'esprit de cette loi**, la composition du conseil de développement doit permettre d'associer le plus largement possible les acteurs du territoire, et pas uniquement ceux issus du milieu économique.

Pour ce qui est de la présence d'élus à qualité au sein du conseil de développement, la question a été débattue, dans la mesure où le texte de la LOADDT n'apporte pas de précision sur ce point. Cependant, dans l'esprit de la loi, « il importe que leur demeure minoritaire et que le président du conseil de développement émane des activités socio-économiques, culturelles ou associatives. »¹⁶

La composition du conseil de développement relève cependant exclusivement des choix effectués par le pays, qui peuvent être résumés dans un tableau synthétique (voir tableau 3 ci-dessous).

Tableau 3 : Composition des conseils de développement

	Nombre de membres	Présence d'élus	Présence de « simples citoyens »	Modalités de sélection
Grand Bergeracois (24)	330 personnes	Oui	Oui (50 personnes)	Proposition par les maires d'une liste d'acteurs locaux représentatifs (15 par canton et 40 pour Bergerac) et candidatures spontanées.
Haute Gironde (33)	100 personnes	Non	Oui (40 personnes environ)	Volontariat sur la base des 200 personnes ayant participé aux réunions + candidatures spontanées.
Landes de Gascogne (33-40)	104 membres	Non		Des habitants du territoire choisis par leur organisme.
Médoc (33)	Limité à 70	Non	Non	Différents organismes ont été appelés à désigner des représentants, puis cooptation.
Val de Garonne – Gascogne (47)	Le conseil de développement doit être créé en septembre 2003 sur la base des personnes ayant participé aux ateliers thématiques.			

L'évaluation de la mise en place du conseil de développement doit cependant aller au-delà de la simple connaissance de ce processus.

¹⁵ Article 25 de la LOADDT (Voir l'annexe 1) et article 3 du décret du 19 septembre 2000 (Voir l'annexe 2).

¹⁶ Datar & Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, mars 2001. p.12

- ❖ Les modes de désignation des membres du conseil de développement garantissent-ils sa légitimité ?
- ❖ Dans quelle mesure le conseil de développement est-il représentatif du territoire, d'un point de vue géographique et sociologique ?
- ❖ Le conseil de développement assure-t-il une représentation équitable des hommes et des femmes ?
- ❖ Des élus sont-ils membres du conseil de développement au nom de leur mandat électif ?
- ❖ Y a-t-il une sur-représentation d'une catégorie d'acteurs ?

Dans la plupart des cas, la mise en place du conseil de développement n'a pas posé de problèmes particuliers, et un certain nombre de principes se sont établis d'eux-mêmes, au fur et à mesure du déroulement de la démarche.

Ainsi, en Haute Gironde, l'absence d'élus au sein du conseil de développement est née d'une demande des animateurs de permettre aux représentants de la société civile de se réunir entre eux, afin qu'ils s'expriment plus facilement. Par la suite, ce choix n'a pas été remis en cause. La composition du conseil de développement s'est faite à partir des listes de personnes contactées lors du diagnostic, à qui les animateurs ont proposé de s'engager de façon plus durable dans la démarche. Le hasard semble avoir bien fait les choses, puisque les différentes portions du territoire sont relativement bien représentées.

Dans le Pays Médoc, l'équipe d'animation a souhaité poser certains jalons afin de garantir le bon fonctionnement du conseil de développement. Ainsi, aucun individuel n'y est présent, afin que chacun d'entre eux représente un organisme ou une association. D'autre part, les membres sont nécessairement des personnes qui vivent sur le territoire et y travaillent. C'est pour cette raison que les Chambres consulaires en tant qu'institution ne sont qu'associées, et non pas membres du conseil de développement à part entière. Enfin, le nombre total de membres a été limité à 70 personnes pour favoriser le débat.

La question de la représentation du milieu associatif reste quelque peu délicate. Deux positions peuvent ainsi être adoptées, tout aussi valables l'une que l'autre. D'après MM. Cabanas et Raucoule,¹⁷ les associations membres des conseils de développement ont pour vocation de représenter le milieu associatif dans son ensemble, et non pas leurs intérêts sectoriels. A l'inverse, dans le Pays Médoc, les associations du pays ont été réunies par grand domaine d'intervention (clubs de sport, troisième âge, environnement... huit au total) afin qu'elles désignent un représentant par domaine. Cette représentation catégorielle peut permettre de mettre en lumière des besoins spécifiques aux différents domaines.

La composition d'un conseil de développement **n'est pas une donnée constante** dans l'espace et dans le temps. Elle est construite petit à petit, selon les choix réalisés par les élus et selon le contexte du territoire. L'essentiel est que le conseil de développement représente le territoire, ses habitants, ses activités économiques.

b) Les moyens à disposition du conseil de développement

Le but de la constitution d'un conseil de développement est de permettre de croiser les regards sur le territoire, sur sa situation réelle, ses atouts et faiblesses et sur ses potentialités de développement. Selon les termes de la loi, le conseil de développement s'organise librement, et les modalités de son fonctionnement doivent être déterminées par convention avec la structure porteuse.

L'autonomie matérielle est cependant une garantie de la liberté d'expression de ses membres, et doit être évaluée au regard des questions suivantes.

¹⁷ Personnalités impliquées dans la vie associative en Aquitaine, ils sont intervenus sur le thème de l'implication des associations dans les démarches de pays dans le cadre du Groupe Pays, le 19 juin 2003.

- ✓ Quels sont les moyens matériels dont dispose le conseil de développement ? (secrétariat, envoi des convocations, des comptes rendus, préparation des réunions...)
- ✓ Des modalités de régulation interne (charte déontologique, règlement intérieur...) ont-elles été définies ?
- ✓ Le conseil de développement est-il organisé sous une forme juridique autonome ?

La plupart des pays étudiés n'ont pas accordé de moyens spécifiques pour le fonctionnement du conseil de développement. Dans le Pays Médoc, pour n'en citer qu'un, le secrétariat est assuré par le syndicat mixte ; le conseil de développement est vu comme la seconde assemblée du pays, au même titre que le conseil syndical, qui rassemble les élus. On peut toutefois mentionner le cas du Pays Cœur Entre Deux Mers, dont la convention d'ingénierie 2003 prévoit un financement spécifique pour l'animation du conseil de développement, à travers l'embauche d'un chargé de mission à temps partiel.

Par contre, les conseils de développement se sont organisés. Certains ont constitué une association loi 1901, c'est le cas du Pays Adour Chalosse Tursan ; d'autres ont rédigé un règlement intérieur, voire une charte déontologique (Pays de la Haute Gironde). Ainsi, le conseil de développement du Pays Médoc a ainsi établi que le recrutement de nouveaux membres se ferait par cooptation.

Même si les conseils de développement ne sont pas autonomes financièrement, l'essentiel est que les structures porteuses se chargent d'assurer leur fonctionnement matériel, tout en leur laissant une certaine marge de manœuvre dans leur organisation interne.

Encadré 4 : la nouvelle loi conforte l'existence et le rôle du conseil de développement

Alors que les premiers projets de réforme envisageaient de rendre facultative la constitution d'un conseil de développement, ce dernier a vu son existence confirmée dans la loi Urbanisme & Habitat votée en juin 2003. Il conserve également son rôle premier : il est « associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi ». Sa composition reste constante : il rassemble toujours « les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays. »

Par contre, alors que la LOADDT prévoyait que le conseil de développement définissait ses modalités de fonctionnement de façon autonome, le nouveau texte précise que c'est aux communes et groupements de communes qu'il revient de d'organiser le conseil de développement du pays.

c) Le rôle tenu par le conseil de développement dans la démarche de pays

Si les conditions matérielles de fonctionnement du conseil de développement sont un premier élément, il faut maintenant voir si ce dernier est apte à jouer pleinement son rôle dans le processus d'élaboration de la charte. Une fois qu'elle a été validée, il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays, et doit être tenu informé de la mise en œuvre de la charte.

Reste à savoir si cette association du conseil de développement à la démarche est réelle, ce qui peut être mis en évidence à travers l'application de plusieurs questions évaluatives.

- A quelle(s) étape(s) du processus le conseil de développement ou les représentants de la société civile ont-il été associés ?
- Comment qualifier le niveau d'implication du conseil de développement dans la démarche : information, consultation, concertation, participation à la décision ?
- Les acteurs de la société civile ont-ils eu la possibilité d'amender et d'approuver régulièrement les documents d'étape (diagnostic, axes stratégiques...) ?
- Le conseil de développement dispose-t-il d'une capacité d'auto saisine ? Peut-il interpeller les élus sur un problème particulier ?

Même si les conseils de développement n'étaient pas encore installés en tant que tels, l'association de la société civile s'est faite dès les travaux préparatoires de la charte. Dans le Pays de la Haute Gironde, par exemple, les acteurs locaux ont participé activement au recueil des données du diagnostic.

Par la suite, même si les modalités diffèrent selon les pays, la plupart des territoires ont constitué des commissions thématiques, appelées à préparer le diagnostic et les axes stratégiques. Ainsi, les membres du conseil de développement du Pays du Grand Bergeracois (PGB) se sont réunis en 15 commissions thématiques autour de trois grandes problématiques. (voir le tableau 4 ci-dessous)

Pour que la prise en compte des opinions exprimées par les acteurs locaux soit effective, et que la charte se rapproche au maximum des réflexions apportées par les membres du conseil de développement, il importe que les représentants de la société civile puissent relire, amender, valider les documents d'étape régulièrement. Ainsi, dans le Pays Val de Garonne – Gascogne, les participants aux ateliers thématiques ont exprimé leur satisfaction de retrouver lors des Assises du pays ce qui avait été dit lors des ateliers.¹⁸

Une fois que la charte a été rédigée et approuvée, le conseil de développement doit pouvoir être consulté sur les enjeux d'aménagement du territoire, voire s'autosaisir de certaines problématiques afin d'attirer l'attention des élus. C'est ce que la directrice du Pays Médoc évoque sous le terme « maturité du conseil de développement ». Ce dernier n'a pas hésité à interpeller le conseil syndical afin de réaffirmer la nécessité de lancer une étude sur le devenir de la zone d'activité de St Laurent du Médoc. Cette intervention a permis de mettre un terme aux hésitations d'une communauté de communes sur ce point.¹⁹

L'existence du conseil de développement est le principal élément d'innovation apporté par la démarche de pays. Sa représentativité et son bon fonctionnement peuvent se révéler un atout de taille dans l'élaboration et la conduite d'un projet de développement territorial.

Tableau 4 : Intitulés des commissions thématiques du Pays du Grand Bergeracois²⁰

AXES	COMMISSIONS
ECONOMIQUE	Favoriser et promouvoir une agriculture durable
	Revitaliser l'industrie, l'artisanat, le commerce et les services
	Encourager l'implantation de nouvelles entreprises
	Favoriser le développement et l'utilisation des nouvelles technologies
	Développer une économie touristique forte
SOCIAL	Accompagner tous les âges de la vie
	Accompagner les populations en difficultés
	Mettre en place une politique culturelle
	Soutenir l'éducation, adapter et renforcer la formation
	Favoriser les activités sportives et de loisirs
ENVIRONNEMENTAL	Mieux accéder au territoire et s'y déplacer
	Développer une politique de l'habitat
	Préserver et gérer les espaces naturels
	Valoriser le patrimoine bâti
	Améliorer la qualité de la vie

¹⁸ Entretien avec Lydia Gatto.

¹⁹ Entretien avec Martine Noverraz.

²⁰ Charte de développement durable du PGB, p.202

C. METTRE EN ŒUVRE LES MOYENS MATERIELS NECESSAIRES A L'ELABORATION DE LA CHARTE

La démarche de pays repose sur les acteurs locaux, qui se chargent de mettre en place les instruments adéquats pour la mener à bien. Tout pays doit ainsi pouvoir s'appuyer sur une structure porteuse spécifique, laquelle met en œuvre les moyens matériels et humains afin d'aboutir à la rédaction de la charte de territoire, point d'aboutissement de cette première étape.

1. Mettre en place une structure porteuse adéquate

Encadré 5 : Conséquences de la réforme de 2003 sur la structuration des Pays

Le principal impact de la loi Urbanisme & Habitat porte sur la structure juridique porteuse du pays. En effet, le nouveau texte prévoit la suppression du Groupement d'intérêt public de développement local (GIP-DL) en tant que forme juridique apte à porter un pays. Les GIP-DL formés à la date de promulgation de la loi (courant juillet 2003) sont prorogés de deux à compter de cette date. Par la suite, il faudra que ces GIP-DL évoluent vers une autre structure juridique. Il faut souligner ici que ces derniers offraient une certaine souplesse, dans la mesure où des personnes privées pouvaient en être membre, comme par exemple des associations locales ou des personnes morales telles que les caisses de sécurité sociale. La DATAR et le gouvernement ont par ailleurs lancé une réflexion sur un GIP d'aménagement du territoire, dont la vocation serait plus vaste²¹ En Aquitaine, deux pays ont opté pour la formule du GIP – DL : Landes de Gascogne et Adour Chalosse Tursan. D'autre part, la réforme influence également les modes de contractualisation avec les pays. Le nouveau texte prévoit en effet que le contrat de territoire peut être signé soit avec les communes ou EPCI composant le pays, soit les personnes publiques OU privées qu'ils ont constituées. Il sera donc désormais possible qu'il n'existe pas une structure unique à l'échelle du pays, ou bien que le contrat de pays soit porté par une association loi 1901. Des problèmes pourront dès lors se poser, en termes de cohérence des projets à l'échelle du pays dans le premier cas, et en termes de gestion des fonds publics dans le second.

a) Le pays : une structure de mission

La structure porteuse du pays a pour mission première de jouer un rôle d'impulsion et de mise en cohérence des projets sur un territoire et de porter la charte de territoire. C'est donc avant tout un lieu de concertation entre acteurs publics et privés dans le but de construire et mettre en œuvre un projet commun.

L'enjeu est donc de parvenir à trouver une organisation qui ne soit ni trop lourde, ni trop légère. D'une part, le pays n'a pas vocation à être maître d'ouvrage, et d'autre part, il faut éviter tout dérive gestionnaire. L'administration d'un pays n'est pas une extrapolation de la gestion d'une commune ou d'une intercommunalité ; elle repose sur un projet de développement de long terme, et impose une part de réflexion stratégique. Un pays ne peut être géré action par action, et doit conserver cette dimension de long terme. A l'inverse, le pays ne doit pas être un simple « label » accordé aux projets des communautés de communes afin de faciliter l'obtention de financements.

D'autre part, la charte de territoire étant un document officiel et solennel, son approbation et sa signature engagent les différents partenaires les uns envers les autres. L'autorité et la reconnaissance de la structure porteuse par les différents acteurs sont un gage de la légitimité de la charte, et de la bonne mise en œuvre du contrat.

La LOADDT détermine les principales missions de la structure porteuse du pays, mais laisse aux pays la possibilité de choisir parmi plusieurs éventualités.

²¹ Comité stratégique de la Datar, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, Rapport au Premier ministre, janvier 2003. p.22

b) Une structure porteuse reconnue et adaptée à ces missions

Selon les termes de la loi Voynet, le pays pouvait être porté par un syndicat mixte, un GIP-DL ou par un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre.²² Dans un cas comme dans l'autre, le tout est que la structure porteuse parvienne à fédérer au mieux les acteurs locaux et à faire émerger un projet collectif pour le développement du territoire. Les pays aquitains ont fait des choix divers, puisque quasiment toutes les formes juridiques de portage sont représentées. (Voir le tableau 5 ci-dessous et l'annexe 5 : Tableau récapitulatif de l'état d'avancement des pays en Aquitaine)

Tableau 5 : Structures porteuses de six pays aquitains

PAYS	STRUCTURE PORTEUSE	DATE DE CREATION	STRUCTURE INITIALE
Adour Chalosse Tursan (40)	GIP-DL	Juillet 2002	Association pour le développement de la Chalosse et du Tursan, porteuse du PCD (1997)
Grand Bergeracois (24)	Association loi 1901	Septembre 1998	/
Haute Gironde (33)	Syndicat Mixte	Mars 2003	SIVU à vocation touristique (1996)
Landes de Gascogne (33-40)	GIP-DL	Mai 2003	AIRIAL, association de développement local (1980)
Médoc (33)	Syndicat Mixte	Décembre 1999	/
Val de Garonne – Gascogne (47)	Communauté de communes Val de Garonne	1993	/

L'évaluation ne doit donc pas porter sur les qualités intrinsèques des différentes structures juridiques envisageables, ni sur les choix effectués par chacun des territoires, mais sur la manière dont la structure porteuse choisie par le pays remplit ses missions.

Quelques questions peuvent permettre de se faire une idée sur ce point.

- La structure porteuse existait-elle avant le lancement de la démarche de pays ? Si oui, quelles étaient ses missions principales ? A-t-elle été adaptée ?
- Quel est le mode de représentation des membres du pays ? Permet-il une représentation équilibrée des communes et intercommunalités membres ?
- La structure porteuse est-elle reconnue au sein du territoire, par les maires et présidents de communautés de communes ?
- Est-elle reconnue par les principaux financeurs (Etat, conseil régional et général) ?

La création de la structure porteuse est un enjeu d'importance : c'est en y adhérant que les communes ou communautés de communes marquent leur engagement dans la démarche de pays. La directrice du Pays de la Haute Gironde mentionne ainsi « l'effet de cliquet » qu'a représenté la création du syndicat mixte en mars 2003. Une fois cette étape franchie, il n'est plus possible de faire marche arrière.

Partant de ce même constat, la directrice du Pays Médoc a préféré encourager ses élus à créer d'abord la structure porteuse du pays, et ce avant même de rédiger la charte de territoire. Ce procédé a permis de créer dès le départ un lien juridique fort entre l'ensemble des communes intéressées à la démarche sur le territoire, et d'éviter ainsi qu'elle ne puisse être trop facilement remise en cause en cas de tensions.

Rares sont cependant les pays encore portés par leur structure d'origine. Dans de nombreux cas, elle préexistait à la démarche pays et l'a portée jusqu'à l'achèvement de la charte et la création d'une nouvelle structure destinée à contractualiser. Ainsi en Haute Gironde, la

²² La réforme de 2003 permet à un pays de se constituer en association. Voir l'encadré 5 ci-dessus.

première structure à l'échelle de l'actuel pays était un SIVU en charge du PSO, créé en 1996.²³ Il a été transformé en SIVOM lorsque ses compétences ont été élargies au développement économique et aux procédures contractuelles de développement en 1998. Cette préexistence de la structure porteuse peut ainsi être un gage de légitimité lors du lancement de la démarche pays.

Le choix du format juridique du pays, ainsi que les modalités de représentation des membres reflètent également la conception de la démarche pays qu'ont les acteurs. Ainsi, toujours en Haute Gironde, le syndicat mixte a été pensé comme une fédération d'intercommunalités (communautés de communes ou syndicats intercommunaux), et une commune isolée ne peut y adhérer.

Dans le cas du Pays Val de Garonne – Gascogne, le choix a été fait d'impliquer l'ensemble des acteurs dans la démarche. Ainsi, la communauté de communes Val de Garonne, porteuse du pays en droit, n'agit jamais de son propre chef : les réunions sont coprésidées et les courriers cosignés par les présidents des deux communautés de communes. Ainsi, aucun acteur ne se sent mis à l'écart et les responsabilités sont partagées, ce qui garantit une plus grande cohésion du pays.

Un dernier cas est à souligner : au départ porté par une association, le Pays du Grand Bergeracois devait se transformer en syndicat mixte ou GIP-DL au premier semestre 2003. Du fait des récentes modifications législatives (Voir l'encadré 5 ci-dessus), une telle mutation n'est plus à l'ordre du jour, et le pays devrait se maintenir sous cette forme associative.

Chacun des pays aquitains a fait le choix d'une structure porteuse adaptée au contexte local, et notamment aux habitudes de travail antérieures. Le tout est que chacun des acteurs du pays y trouve sa place et parvienne à y jouer son rôle.

c) L'organisation administrative du territoire

Le pays a été conçu comme une structure permettant à diverses catégories d'acteurs du territoire de se rencontrer et de travailler ensemble. Or, la collaboration entre des protagonistes de milieux différents (élus, techniciens, socioprofessionnels, représentants du monde associatif) peut s'avérer difficile. C'est donc un **nouveau mode de gouvernance territoriale** qu'il faut mettre en place, dont les modalités doivent être clairement définies et acceptées par les acteurs eux-mêmes.

Les participants n'ont pas tous le même rôle à jouer dans la démarche. Il revient ainsi aux élus locaux de déterminer les grands axes du développement futur de leur territoire, de « donner du sens à la réflexion générale ». ²⁴ A l'inverse, les membres du conseil de développement peuvent avoir plus de mal à faire entendre leur point de vue. Les techniciens jouent un rôle d'interface, font la synthèse entre les propositions des élus et des représentants de la société civile et préparent les réunions et documents de travail.

L'organisation administrative du territoire peut être évaluée au regard de différents indicateurs. Pour chacune de ces questions on pourra apporter deux réponses distinctes selon qu'il s'agit de la phase de rédaction de la charte, ou de la phase de négociation/mise en œuvre du contrat.

- Le partage des rôles entre techniciens, conseil de développement et élus est-il clairement défini ? Existe-t-il un schéma ou un organigramme ?
- Si oui, est-ce que ce mode de fonctionnement s'est avéré efficace, ou a-t-il fallu le modifier ?
- Le conseil de développement est-il représenté au sein des instances décisionnelles ? si oui, a-t-il la possibilité de faire entendre sa position ?

²³ Voir 'Le processus de constitution du territoire' p.13

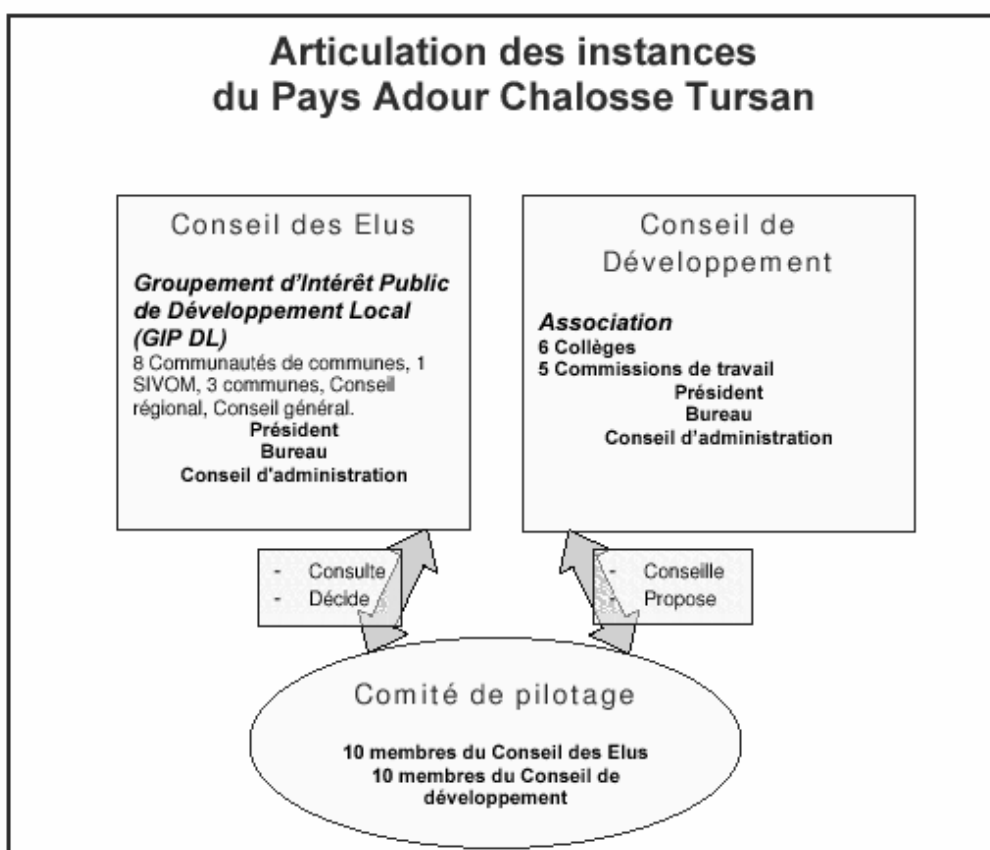
²⁴ Yves Gorgeu & Catherine Jenkins (dir.), *La Charte de territoire*, pp. 106-121.

- Comment fonctionnent les relations avec les intercommunalités ou communes membres ? le pays est-il dépendant d'elles sur un plan technique ou matériel ? y a-t-il collaboration ?

Sur la plupart des territoires, la rédaction de la charte a amené les trois types d'acteurs à collaborer étroitement. Une fois la charte validée, le dispositif de collaboration a bien souvent été allégé et réorganisé. Ainsi en Haute Gironde, les comités techniques, qui ont rassemblé l'ensemble des techniciens du pays et des communautés de communes chaque mois dans la phase de rédaction de la charte, ont été suspendus lorsque celle-ci était en passe d'être achevée. Un certain nombre de pays font apparaître dans leur charte le dispositif de pilotage du pays. (Voir ci-dessous le schéma 2 : l'exemple du Pays Adour Chalosse Tursan).

La place occupée par le conseil de développement est à suivre tout particulièrement : il est en effet primordial qu'il puisse s'exprimer de façon autonome et être représenté au sein des instances décisionnaires. Les modalités sont nombreuses : un comité de pilotage mixte dans le Pays Adour Chalosse Tursan ou dans le Pays du Grand Bergeracois, la présence du président du conseil de développement au conseil syndical dans le Pays Médoc ou des relations plus informelles en Haute Gironde.

Schéma 2 : Dispositif de pilotage du Pays Adour Chalosse Tursan²⁵



Enfin, le pays et les communautés de communes doivent travailler de concert. Ces dernières ont été le « véritable moteur » du pays dans sa phase de constitution, et représentent

²⁵ Charte du Pays Adour Chalosse Tursan, p.71

une interface essentielle entre les communes et le syndicat mixte.²⁶ Il est donc crucial que l'information circule, dans un sens comme dans l'autre, afin qu'une solidarité territoriale se crée et que les communautés de communes ne travaillent plus de façon indépendante les unes des autres.

Ceci est d'autant plus important si le pays est porté par un EPCI à fiscalité propre couvrant une partie seulement du territoire. Ainsi, dans le Pays Val de Garonne – Gascogne, la mise en œuvre des actions est faite par les deux communautés de communes et la commune de Casteljaloux, soit chacune séparément, soit par l'une pour le compte du pays. Cette dernière est ainsi le maître d'ouvrage d'une étude portant sur le tourisme dans l'ensemble du territoire. Cette forme de gouvernance territoriale permet d'impliquer l'ensemble des collectivités locales dans la démarche de pays et de les responsabiliser.

Quel que soit le mode de pilotage choisi par le pays, chaque catégorie d'acteur doit pouvoir s'exprimer et être entendue au sein des instances décisionnaires du pays, selon un schéma connu et reconnu par l'ensemble des acteurs. C'est à cette condition que le pays pourra apporter une valeur ajoutée dans la gouvernance territoriale, et ne pas être un simple échelon supplémentaire. La bonne compréhension du rôle des différents acteurs a une importance cruciale, notamment lors de la phase de rédaction du projet de territoire.

2. Se donner les moyens d'élaborer une charte de pays

L'élaboration d'une charte de territoire est une tâche de longue haleine, qui mobilise un grand nombre de partenaires, sur une période de temps relativement étendue. Il faut donc un engagement fort des collectivités locales pour mener à bien cette tâche dans de bonnes conditions, ce qui peut se refléter dans les moyens matériels mis en œuvre et les compétences mobilisées dans ce cadre.

a) Les moyens humains et matériels mobilisés

La mise en place d'un pays ne peut se faire sans moyens humains et matériels spécifiques. Sur ce point, le soutien apporté par les partenaires financiers est souvent déterminant : les subventions d'ingénierie financent les équipes d'animation à 80% les deux premières années (Voir l'encadré 6 ci-dessous). Ceci a permis d'atténuer les réticences locales et de faire avancer la démarche collective.

Cependant, la mobilisation des communes et EPCI est nécessaire : le maître d'ouvrage doit en effet apporter au minimum 20% du budget du pays et détermine ainsi son montant global. D'autre part, les moyens qu'elles sont prêtes à consacrer au pays peuvent refléter l'importance qu'elles accordent à la démarche.

Ceci peut être apprécié à travers plusieurs indicateurs.

- Des chargés de mission ont-ils été embauchés par la structure porteuse ou mis à sa disposition ? à quel moment de la démarche ont-ils été recrutés ?
- Combien de temps a été consacré à l'élaboration de la charte ? cette durée correspond-elle à la durée estimée au lancement de la démarche ?
- Des études spécifiques ont-elles été lancées afin de compléter le diagnostic ? Des données ont-elles été collectées auprès d'organismes spécialisés comme l'INSEE ?

Du point de vue des chefs de projet, il a été relativement difficile de faire prendre conscience aux élus de la somme de travail et du temps nécessaires à la rédaction d'une charte de pays.

De façon générale, la durée de la phase de rédaction d'une charte de pays a été sous-estimée. Sur le territoire de la Haute Gironde, lors du lancement de la démarche en février 2000,

²⁶ Charte du Pays de la Haute Gironde, pp.71-2

les élus pensaient pouvoir élaborer la charte dans les six mois et conclure le contrat de territoire avant la fin de l'année 2000. En réalité, il aura fallu trois ans pour achever la charte, ce qui reste dans la moyenne des pays aquitains.

De même, dans le cas du Pays Val de Garonne – Gascogne, le souhait des élus d'aller au plus vite vers la contractualisation a représenté une contrainte forte pour l'équipe des techniciens. L'élaboration d'une charte est inévitablement une phase relativement longue, qui nécessite une certaine maturation de la réflexion collective.

En ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre, les élus ont pu avoir des réticences à accorder aux pays tous les moyens dont ils auraient eu besoin. Ainsi, dans le cas de la Haute Gironde, la directrice actuelle a travaillé seule sur la charte (avec les techniciens des autres collectivités) jusqu'en juin 2001, soit pendant un tiers de la démarche. Par contre, lorsque les élus ont fait le choix d'élargir l'équipe technique, ce sont deux chargés de mission supplémentaires et un assistant qui ont été recrutés, signe qu'ils avaient pris conscience de l'importance de ce travail préparatoire au pays.²⁷

Par contre, des moyens ont pu être mobilisés dans certains pays sur des thématiques spécifiques au territoire. Ainsi, toujours dans en Haute Gironde, une étude hydraulique de grande ampleur est actuellement menée sur l'ensemble du territoire, afin de mieux comprendre les inondations qui se sont produites lors de la tempête de décembre 1999, et d'éviter qu'elles ne se reproduisent. Dans le même ordre d'idées, une étude est en cours sur le Pays des Landes de Gascogne, portant sur la problématique de l'accès aux services de santé.

Même si les pays ont pu bénéficier de financements extérieurs substantiels, il n'en reste pas moins que le budget du pays dépend de ce que le maître d'ouvrage, c'est-à-dire indirectement les communautés de communes ou les communes, sont prêtes à y investir et donc de leur engagement dans la démarche.

Encadré 6 : le dispositif régional de soutien à l'ingénierie

Le volet territorial du contrat de plan Etat – région Aquitaine a fait l'objet d'une convention d'application signée le 25 janvier 2001. Cette dernière prévoit ainsi, dans son article 5, une « phase d'appui à la constitution de pays et à l'élaboration de projets », par l'Etat (à travers le FNADT), les fonds européens (dans les zones éligibles à l'objectif 2), la région et avec le concours du département concerné. Cette phase permet de financer l'ingénierie du pays (et notamment les salaires), les études de préfiguration et de faisabilité dans la phase d'élaboration de la Charte. Ces financements relèvent de la mesure 3.11 du CPER 2000-2006 : « Les chartes de pays et les projets d'agglomération ».

Dans le cadre de ces financements, la région peut chercher à encourager certaines pratiques. Ainsi, il existe une aide forfaitaire complémentaire pour le fonctionnement du conseil de développement. Ceci permet d'éviter que ces instances ne puissent jouer leur rôle, par manque de moyens matériels ou humains. Dans le cadre de la convention d'ingénierie 2003 du Pays Cœur Entre Deux Mers par exemple, une ligne spécifique a été inscrite afin de financer le recrutement à temps partiel d'une personne chargée d'assurer le bon fonctionnement du conseil de développement.

b) Le recours à des compétences extérieures

Un pays ne peut cependant pas se baser exclusivement sur les ressources de son seul territoire. L'intervention de personnalités extérieures peut permettre d'enrichir la réflexion sur les enjeux du pays, en apportant de l'expertise technique, ou plus simplement, un point de vue nouveau sur le territoire.

Les questions évaluatives sur ce point concernent donc à la fois la qualité des personnes sollicitées, ainsi que la nature de leur contribution à la démarche de pays.

- ↳ D'autres compétences techniques ont-elles été mobilisées ? (CC, services de l'Etat, chambres consulaires...)
- ↳ L'équipe technique a-t-elle eu recours à un cabinet de consultants ? si oui, à quelle phase de l'élaboration de la charte ? pour quel type de missions ?

²⁷ Entretien avec Helen Rochery.

- ↳ Des universitaires sont-ils intervenus dans la démarche ? S'ils sont membres du conseil de développement, est-ce à qualité ou en tant qu'habitants du territoire ? Jouent-ils un rôle spécifique dans la démarche ?
- ↳ Y a-t-il eu échange d'expériences avec d'autres territoires ?

Nombreux sont les pays qui ont ainsi fait appel à des compétences extérieures : universitaires, consultants, échanges d'expériences... Cependant, chaque territoire l'a fait à des étapes différentes de la démarche, et selon des modalités propres.

Ainsi, la plupart des territoires ont cherché à mobiliser l'ensemble des compétences techniques présentes sur le territoire, dans le cadre de comités techniques réguliers. Ceci fait de ces réunions de véritables « pool de compétences », dans lesquelles chaque institution apporte une expertise. Par exemple, le comité technique Vallée du Lot du 28 mai 2003 regroupait des représentants des EPCI, de la DDE, des Chambres consulaires, du PACT, du Conseil général du Lot-et-Garonne, de la Région Aquitaine, du SMAVL... C'est le croisement de ces différents regards qui permet d'affiner le diagnostic et de dégager les principaux enjeux du territoire.

De façon moins systématique, plusieurs pays ont souhaité travailler avec des consultants. Ainsi, le diagnostic du Pays du Grand Bergeracois a été réalisé par un bureau d'études. De même en Haute Gironde, le Conseil général a proposé au territoire un appui méthodologique, en mettant à disposition du pays un expert, dont la mission a ensuite été prolongée par le syndicat mixte.

A l'inverse, dans le Pays des Landes de Gascogne, le diagnostic a été réalisé par l'équipe technique de l'AIRIAL en association avec celle du PNR. Les apports de compétences complémentaires se sont fait sous la forme d'une embauche, en 2002, d'un chargé de mission spécialiste de l'urbanisme, domaine sur lequel le pays souhaitait mettre l'accent.²⁸

Enfin, des échanges d'expériences ont lieu régulièrement au niveau de l'Aquitaine, dans le cadre des réunions du Groupe Pays, organisées par le centre de ressources Pays et Quartiers d'Aquitaine. L'AADELA²⁹ organise également des voyages d'études, en France ou à l'étranger, qui permettent de confronter des expériences. Individuellement, des pays ont également pris des contacts avec d'autres territoires. Par exemple, des élus et techniciens du Pays de la Haute Gironde ont assisté aux Assises du Pays du Grand Pau.

Les compétences associées à une démarche de pays peuvent également provenir du milieu universitaire. Ainsi, dans le Pays Val de Garonne – Gascogne, Jean-Paul Charrier, géographe originaire du territoire et professeur à Bordeaux III, accompagne la démarche depuis son lancement et intervient régulièrement dans le travail d'élaboration de la charte. Au cours des Assises du Pays les 13 et 20 mai 2003, il a ainsi présenté une mise en perspective des enjeux de la charte. Son regard critique et sa liberté de parole ont permis de faire passer un certain nombre de messages auprès des élus. Dans le même ordre d'idées, le Pays Médoc s'est associé au GRETA et à l'IEP afin de proposer aux élus et aux membres du conseil de développement un module de formation sur les enjeux du développement local.³⁰

Les territoires étudiés ont quasiment tous fait appel à des compétences extérieures, la plupart du temps avec un réel profit. L'élaboration d'une charte de territoire est en effet une démarche relativement nouvelle, et les acteurs peuvent manquer de recul et d'expérience pour la mettre en œuvre. Les échanges d'expériences aident à combler ces manques.

²⁸ Entretien avec Bernard Rouchaleou, directeur du Pays des Landes de Gascogne le 24 juillet 2003.

²⁹ Association des agents de développement local d'Aquitaine.

³⁰ Charte de territoire du Pays Médoc, p.67

D. UN EFFET DE LEVIER SUR L'ORGANISATION DU TERRITOIRE ?

La démarche de pays impose aux acteurs du territoire de porter un nouveau regard sur le territoire et sur les actions de développement à mener. Ceci peut être le point de départ pour une nouvelle organisation territoriale, reflétant les « effets de levier de la démarche sur l'action publique locale ». ³¹ Plus que sur les actions concrètes, l'évaluation doit donc ici se concentrer sur les processus de concertation et de travail en commun que le pays permet d'initier.

Ces derniers peuvent se traduire par le suivi de deux éléments au cours de la période d'élaboration du projet : la structuration du territoire et le travail en commun des acteurs impliqués dans la démarche ou intervenant sur le territoire.

1. Un territoire mieux structuré ?

Un pays repose sur l'idée de faire travailler ensemble des acteurs d'un territoire pour définir un projet commun. En favorisant la rencontre entre les acteurs locaux et en faisant ressortir les apports de la solidarité territoriale, la mise en place d'un pays peut accélérer la constitution de nouveaux EPCI, ou le passage à une intercommunalité de projet à fiscalité propre.

Cet effet de levier de la démarche de pays sur la structuration du territoire peut être apprécié au regard de plusieurs indicateurs, qui pourront être établis à **différents stades de la démarche**. (t+0, t+1 ou t+2)

- ❖ Quel est le taux de couverture du territoire en EPCI ? en CC ?
- ❖ Quel est le taux d'intercommunalités à fiscalité propre ? Les transferts de compétences sont-ils effectifs ?
- ❖ La mise en place du pays a-t-elle constitué un catalyseur dans la création de ces EPCI ?
- ❖ Y a-t-il encore des communes non-membres d'une CC à fiscalité propre ? Non-membres d'une structure intercommunale ?

Malgré le vote des lois Joxe en 1992 et Chevènement en 1999 encourageant la création de ce type de structures, le territoire aquitain était jusqu'à récemment relativement peu concerné par le développement des intercommunalités. Nombre de communautés de communes se sont créées simultanément avec le lancement des démarches de pays. Plusieurs chefs de projet pays ont ainsi souligné que le pays avait été l'occasion pour les communes de voir l'intérêt de travailler ensemble.

Les progrès sont parfois spectaculaires. Ainsi, dans le Médoc, où il n'existe pas de tradition de solidarité locale, les 57 communes du territoire appartiennent aujourd'hui à l'une des six intercommunalités de projet qui couvrent l'ensemble du pays. A titre de comparaison, lors du lancement de la démarche, seules deux communautés de communes avaient été formées, mais l'intégration des compétences était faible et l'intérêt communautaire n'avait pas été clairement défini. Le même constat est valable sur les territoires du Grand Bergeracois ou de la Haute Gironde, où, depuis le lancement du pays, les effectifs des équipes d'animation des communautés de communes ont été doublés, et plusieurs ont basculé à la TPU.

La directrice du pays de la Haute Gironde souligne cependant que la concomitance de la création des communautés de communes sur le territoire (1995-2001) et du lancement de la démarche pays (1998-1999) a pu rendre les choses délicates. De nombreux élus, très absorbés par la mise en œuvre du projet intercommunal cantonal ont en effet éprouvé des réticences à s'impliquer dans la création du pays, projet intercantonal. Il a donc fallu du temps pour vaincre les réticences et faire accepter l'idée de la mise en commun des compétences et des ressources dans les intercommunalités et des projets de développement au sein du pays.

Si les incitations financières sont un élément non négligeable, la mise en place des pays semble avoir favorisé la constitution d'EPCI, et notamment de communautés de communes à

³¹ Daniel Béhar, Battita Boloquy et Renaud Epstein, 'Les enseignements du Pays Basque', pp. 295-297.

fiscalité propre. Il faut souligner ici que le maillage du territoire du pays par ces EPCI ne peut être qu'un atout, dans la mesure où ces derniers sont appelés à être les principaux maîtres d'ouvrage des opérations du contrat de pays.

2. De nouvelles habitudes de travail en commun ?

Le pays constitue avant tout un **lieu de dialogue** pour les élus locaux et les représentants de la société civile locale, auxquels peuvent se joindre les autres acteurs du territoire (administrations, services publics). A travers le « conseil des élus » et le conseil de développement, la constitution d'un pays ouvre, au sens matériel du terme, de nouveaux espaces de discussion et de concertation. A terme, les nouvelles habitudes de travail en commun doivent permettre de faire émerger des « communautés de projet »³² à l'échelle du territoire.

Reste que le changement des habitudes de travail des acteurs locaux **demande du temps**, et que ce thème d'évaluation ne peut être que partiellement traité à ce stade de la démarche (t+1). Cette première évaluation constitue plutôt un état des lieux et devra être prolongée lors de l'évaluation *ex post* du contrat de territoire (t+2).

Un certain nombre d'éléments peuvent d'ores et déjà être mis en avant afin d'amorcer l'évaluation de l'influence du pays sur les mentalités et habitudes des acteurs locaux.

- La démarche de pays a-t-elle permis d'ancrer la notion de projet et de stratégie territoriale dans les mentalités des acteurs locaux ? En d'autres termes, observe-t-on le passage d'une « logique de guichet » à une « logique de projet » ?
- A-t-on constaté un plus grand nombre d'opérations menées de façon collective : maîtrises d'ouvrage partagées, « grappes » d'opérations convergentes...
- Des acteurs habitués à travailler de façon isolée ont-ils mis en place des actions communes ? voire ont-ils cherché à se structurer en fédération ou en réseau ?
- Des administrations publiques ont-elles procédé à une remise à plat de leurs moyens à dispositions afin de mieux les répartir à l'échelle du pays ?
- Comment les associations ont-elles réagi à la création du pays ? Ont-elles essayé, par exemple, de former une fédération à l'échelle de l'ensemble du territoire ?

Sur plusieurs territoires, la mise en place du pays a permis de lever les réticences de certains acteurs locaux à mettre en commun leurs projets ou leurs moyens, voire de partager des initiatives et de construire des projets communs.

Pour ce qui est des élus, le pays semble avoir provoqué un réel changement dans la manière de fonctionner des intercommunalités du territoire. Ainsi, dans le cadre du pays, les représentants des commissions thématiques des communautés de communes ont pris l'habitude de dialoguer, de partager leurs projets et ainsi de ne plus agir en concurrents mais en partenaires, y compris dans les domaines sensibles de la culture et du tourisme.

Concernant les membres de la société civile, le Pays Médoc a constitué différentes cellules thématiques (cellule bois, cellule agro-viticole), qui constituent autant de lieux de dialogue entre des acteurs socio-économiques. La prise de conscience des complémentarités existantes et de la nécessité de travailler en commun est réelle parmi les acteurs du territoire, et les conduit à s'investir dans des projets collectifs à l'échelle du pays.³³

Pour ce qui est des services publics, la LOADDT stipule simplement que « il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics. »³⁴ Sur ce point, l'exemple de la Haute Gironde est révélateur. Dans le domaine de la famille, la CAF de Gironde passe régulièrement des conventions avec chacune des communautés de communes. L'idée est d'aboutir

³² Région Poitou-Charentes, *Evaluation du volet territorial du contrat de plan Etat-Région, Cahier des charges*. Juillet 2002. p.9

³³ Entretien avec Martine Noverraz.

³⁴ LOADDT, article 25 (Voir l'annexe 1)

à un partenariat de long terme entre la CAF et le pays, qui serait ensuite décliné dans chaque communauté de communes. Le pays apparaît en effet comme un garant de cohérence et d'efficacité aux yeux des administrations publiques, qui semblent fortement demandeuses de cet interlocuteur unique.

De même, le monde associatif, en marge de sa participation au conseil de développement, a cherché à se structurer à l'échelle du pays. Des associations, des clubs de sports ont ainsi constitué des fédérations sur l'ensemble du territoire du pays, car c'est désormais un niveau de réponse des interlocuteurs.

L'existence du pays donne aux acteurs du territoire un cadre pour réorganiser leurs interventions. Qu'ils soient publics ou privés, ces derniers peuvent en effet apporter une **amélioration de l'ensemble des services à la population** locale, à travers une meilleure cohérence à l'échelle du pays.

Une démarche de pays est un travail de longue haleine. La mise en place d'un territoire pertinent, de procédures de concertation et d'instances chargées de piloter l'ensemble demande du temps, et ce d'autant plus que le pays est une procédure relativement nouvelle, ne serait-ce que par l'ampleur de la tâche.

Il revient donc aux acteurs du pays de traduire la loi Voynet dans les faits, en renouvelant les procédures décisionnelles habituelles, notamment afin d'y intégrer plus de concertation. Chaque pays a ainsi fait des choix propres, en cherchant chaque fois à mettre en avant la cohérence de ces choix avec le texte, mais plus encore avec l'esprit de la loi Voynet.

Cette première évaluation intermédiaire apporte un certain nombre d'éléments du point de vue cognitif, normatif et instrumental. Il faut cependant garder à l'esprit que ce n'est que la première génération de chartes et de contrats de pays, et que des progrès seront probablement réalisés tout d'abord d'ici 2006, dans la mise en œuvre du contrat de territoire, et par la suite lors des révisions de la charte, qui constitue le document fondateur du pays.

**AXE 2 : EVALUATION STRATEGIQUE
LA CHARTE DE PAYS**

La notion de 'charte de territoire' n'est pas une nouveauté dans le domaine du développement local, mais la charte de pays se distingue de ses précurseurs, dans la mesure où elle est un document global et bien encadré au niveau national. Le contenu d'une charte de pays est en effet précisé par la LOADDT et son décret d'application : elle comprend un diagnostic territorial, des orientations stratégiques exprimant le projet de développement durable du territoire ainsi que des documents cartographiques. D'autre part, la charte doit être élaborée en référence aux Agendas 21 locaux.¹

C'est au **préfet de région**, après avis des conseils régionaux et généraux concernés (Voir l'encadré 7 ci-dessous), qu'il revient de prononcer le périmètre définitif du pays à travers l'approbation de la charte de pays. Il dispose donc en théorie d'un certain pouvoir d'appréciation sur ce document, notamment afin de vérifier qu'il répond bien, en termes de contenu et d'objectifs aux exigences posées par la LOADDT et son décret d'application. Un certain nombre de points doivent ainsi être pris en compte par les services de l'Etat et par ses partenaires lors de leur appréciation de la charte :

- « son caractère transversal et interdisciplinaire,
- sa capacité à déterminer des orientations précises et des priorités,
- la cohérence de la stratégie qu'elle propose au regard des enjeux identifiés par les éléments du diagnostic,
- les moyens humains et financiers que les collectivités et groupements constituant le pays s'engagent à mobiliser dans sa mise en oeuvre,
- les progrès effectifs de l'intercommunalité dont elle est porteuse,
- la compatibilité avec les politiques prioritaires de l'État en matière de développement durable, de cohésion sociale et d'aménagement de l'espace. »²

C'est donc l'ensemble de ces éléments que l'évaluation des chartes de pays devra mettre en lumière, en se concentrant sur **l'aspect qualitatif de ce document** et sur la manière dont les acteurs y ont retranscrit les exigences de la loi Voynet. A terme, l'objectif de la LOADDT est en effet de faire évoluer les politiques de développement local afin de les rendre plus cohérentes et plus efficaces.

L'enjeu est ainsi de passer d'une logique de guichet, dans laquelle les actions sont menées en grande partie parce qu'elles correspondent à des possibilités de financement, à une **logique de projet**. Dans ce dernier cas, la définition de la stratégie de développement du territoire est un préalable à la mise en œuvre des actions. Cette étape préalable permet alors de mieux cerner les enjeux du territoire, de définir des priorités et d'articuler les actions entre elles. L'évaluation d'une charte de pays doit donc permettre de mettre en lumière comment cette dernière joue ce rôle, au niveau du diagnostic de territoire, de l'élaboration des axes stratégiques et de la préfiguration du contrat de territoire.

Encadré 7 : L'approbation des chartes par la Région Aquitaine

D'après le texte de la LOADDT, les conseils généraux et régionaux intéressés sont appelés à donner un avis sur les chartes de Pays avant leur approbation par le préfet de région. La Région Aquitaine a fait le choix d'approuver les chartes en assemblée plénière, afin de reconnaître le travail effectué par les porteurs de Pays. Après réception des chartes par le service du développement rural, les directions sectorielles sont sollicitées pour examiner chacun des projets. Ces éléments sont alors synthétisés sous la forme d'un avis, qui est ensuite présenté et voté en séance plénière du Conseil Régional. Au cours de la séance du 16 juin 2003, les 5 premières chartes ont ainsi été approuvées : Pays Médoc, Pays du Grand Bergeracois, Pays Adour Chalosse Tursan, Pays de la Haute Gironde et Pays des Landes de Gascogne. Plusieurs autres sont attendues à l'automne 2003.

¹ Cette référence a été supprimée dans la loi Urbanisme & Habitat. Voir l'encadré 8.

² Datar & Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, mars 2001. pp.14-15

A. UN ETAT DES LIEUX GLOBAL POUR MIEUX CERNER LES ENJEUX DU TERRITOIRE

La définition d'une stratégie de développement territorial implique d'identifier le plus clairement possible les atouts et « fragilités actuelles ou virtuelles »³ du territoire. Le diagnostic est ainsi le premier élément constitutif de la charte et doit présenter l'état actuel du territoire et synthétiser « son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ».⁴ Faire un état des lieux global d'un territoire est une tâche de grande ampleur, et la plupart des territoires s'y sont penchés pour la première fois, ce qui ajoute à la difficulté de l'exercice.

Sur ce thème, la grille de lecture des chartes de territoire préparée par ETD est relativement exhaustive.⁵ Les principales questions évaluatives en sont donc directement inspirées, afin de dégager les principaux enjeux d'un tel document : présenter le territoire avec un maximum de lisibilité, de façon à mettre en avant les spécificités du territoire, ses atouts et faiblesses.

1. Lisibilité et clarté

Présenter un territoire à des personnes extérieures exige une grande clarté. Il s'agit de trouver un juste milieu entre la description des atouts et faiblesses d'une part et d'autre part la synthèse des données et leur mise en perspective. Un document trop long risque en effet de décourager le lecteur. De même, la présence de cartes et graphiques représente un plus, mais en trop grand nombre, elles peuvent de rendre le diagnostic fastidieux et peu lisible.

Ces deux éléments peuvent être appréciés à travers plusieurs indicateurs.

- ❖ Le diagnostic permet-il à un acteur extérieur de bien comprendre les principaux enjeux du territoire ?
- ❖ Les cartes/schémas et tableaux sont-ils présentés et mis en perspective dans le cours du texte ? Permettent-ils de mieux comprendre les informations apportées par le texte ?

La forme et la présentation de cette première partie de la charte varient beaucoup selon les territoires. Pour ce qui est territoires étudiés, la longueur de cette première partie va de 14 pages (Pays Adour Chalosse Tursan) à près d'une centaine (Pays du Grand Bergeracois). Dans l'ensemble, les diagnostics sont complets, et présentent bien les territoires.

De même, les cartes, schémas et tableaux complètent souvent utilement le texte et permettent de situer les différents enjeux sur le territoire. (Voir la carte 2 ci-dessous, l'exemple de l'habitat dans le Pays Adour Chalosse Tursan) Dans certains documents cependant, une place trop importante leur est accordée, parfois au détriment de la mise en perspective des données brutes. Cet « effet catalogue » peut rendre la lecture moins aisée. En effet, un acteur extérieur au territoire peut se trouver submerger d'informations précises et très détaillées, ne lui permettant pas d'apprécier rapidement la situation réelle du territoire.

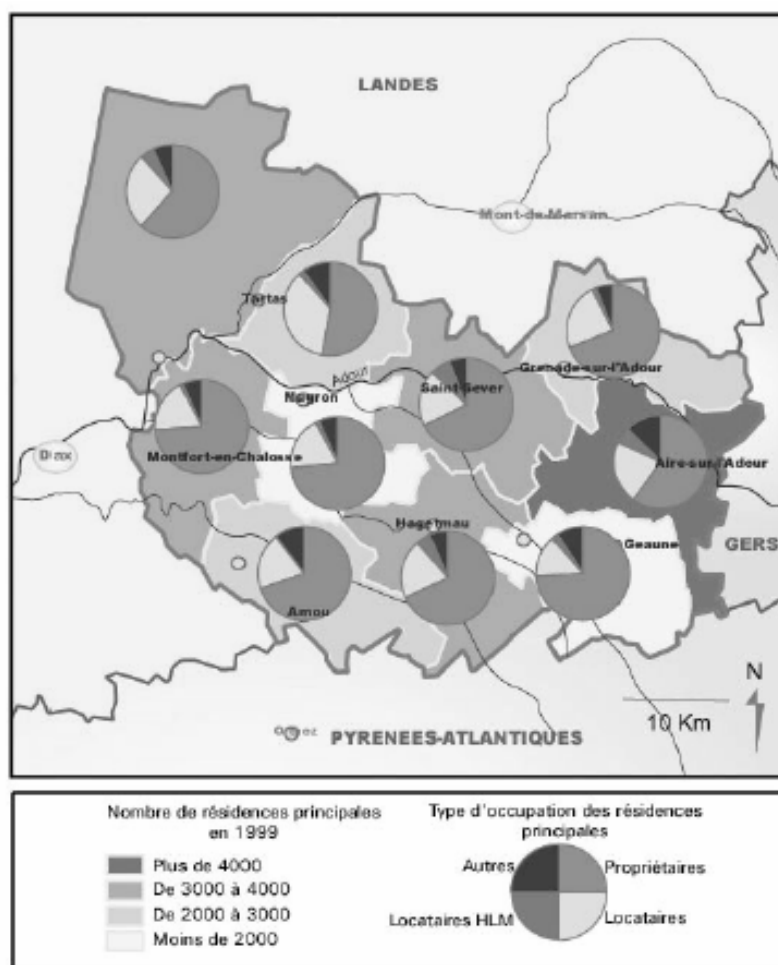
Le diagnostic territorial étant un préalable nécessaire à la définition de toute stratégie de développement, il semble donc avoir fait l'objet d'un soin particulier de la part des équipes techniques.

³ Nicolas Portier, *Les Pays*, Datar, La Documentation Française, coll. Territoires en mouvement, Paris, 2001. p.46

⁴ Article 4 du décret no 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays. (Voir l'annexe 2)

⁵ Voir l'annexe 6 : Grille de lecture des chartes et projets d'agglomération.

Carte 2 : Exemple de carte dans le domaine de l'habitat
Nombre et type de résidences principales dans le pays Adour Chalosse Tursan



2. Globalité et transversalité

L'accent mis sur la pertinence et la cohérence du territoire implique de considérer le pays de façon globale, comme un espace géographique singulier, pertinent et cohérent, mais pas nécessairement homogène. Pour ce qui est des différents thèmes abordés, les principes fondateurs du développement durable⁶ impliquent que l'approche soit transversale, et non pas sectorielle.

Le diagnostic est en effet un document préalable à la définition de la stratégie de développement du territoire, elle-même globale et transversale. La cohérence interne du projet de territoire implique que ces exigences soient prises en compte dès l'étape du diagnostic. Son évaluation ne saurait donc être disjointe de celle des axes de développement.⁷

De même que ci-dessus, la plupart des questions évaluatives proposées ici sont issues de la grille d'ETD.

- Le diagnostic est-il présenté de façon transversale ou thématique ?
- Le territoire est-il présenté comme un tout, ou bien le diagnostic est-il constitué de données communales ou intercommunales agrégées ?

⁶ Cet aspect sera repris plus bas. Voir ci-dessous 'Le contenu des actions' p.43

⁷ Voir ci-dessous 'La cohérence interne du projet de territoire' p.46

- Les différents thèmes choisis sont-ils mis en perspective et articulés les uns aux autres ?
- Le diagnostic a-t-il une dimension prospective, par exemple sous la forme de la présentation de scénarii de développement ?

En ce qui concerne l'aspect transversal du diagnostic, la présentation des données est un élément à prendre en compte. Le type d'informations apportées par les diagnostics est en effet globalement comparable, mais celles-ci peuvent être présentées sous une forme sectorielle (démographie, économie, habitat, etc.) ou bien de façon transversale. (Voir le tableau 6 ci-dessous)

C'est le choix qui a été fait par l'équipe du Pays de la Haute Gironde : le diagnostic est présenté selon trois axes transversaux : Identités, Vivre et Travailler. Ceci permet de balayer l'ensemble des problématiques du territoire, en faisant un lien entre des thématiques connexes, comme par exemple répartition de la population/organisation des services/habitat/modes de déplacement (Vivre en Haute Gironde).⁸

Enfin, en ce qui concerne l'aspect prospectif du diagnostic, la plupart des chartes présentent les évolutions qui ont eu lieu au cours des dernières années, et cherchent à les prolonger dans le temps. Sur ce point, le Pays des Landes de Gascogne a effectué un travail spécifique, en présentant non seulement les écueils à éviter, mais aussi les incidences concrètes de différents scénarii d'évolution de la démographie du pays, notamment en termes d'habitat (voir le tableau 7 ci-dessous).

Par sa nature même, le diagnostic territorial est un document difficilement comparable d'un pays à un autre, ce qui rend l'évaluation délicate. Celle-ci doit en effet s'attacher à mettre en avant les particularités de telle ou telle charte, notamment en matière de présentation, avant de mettre en avant les éléments de fond (données et informations présentées).

Tableau 6 : Récapitulatif des thématiques abordées dans les diagnostics des six pays étudiés

PAYS	THEMES ABORDES
ADOUR CHALOSSE TURSAN (40)	Territoire, Population & habitat, Implantation des services
GRAND BERGERACOIS (24)	Caractéristiques et tendances sociologiques, Caractéristiques et tendances économiques.
HAUTE GIRONDE (33)	Identités, Vivre, Travailler en Haute Gironde
LANDES DE GASCOGNE (33-40)	Faiblesse démographique, Patrimoine naturel et culturel, Activités économiques, Services, Evolutions et projets, Pour éviter un développement anarchique et inégalitaire
MEDOC (33)	Les ressources du territoire, La persistance de freins structurels, Les leviers du développement

⁸ Charte de développement du Pays de la Haute Gironde, pp.41-48

Tableau 7 : Incidences de différents scénarii d'évolution de la population en matière d'habitat, d'emploi et d'écoles dans le Pays des Landes de Gascogne⁹

	1999	2012		
Population	70 469	Scénario " 20 hab./km2 "	Scénario intermédiaire	Scénario INSEE
		88 298	80 194	72 825
Parc de logements total	34 901	43 708 - 53 949	39 696 - 45 197	36 048 - 37 238
Espace occupé par l'habitat	1 %	entre 1.05 et 1.8 %		
Nbre moyen de logement en plus par an et par commune		entre 7 et 16	entre 4 et 8.4	entre 1 et 2
Nbre moyen de personnes en plus par an et par commune		14	8	1.9
Nbre moyen d'actifs occupés en plus par an et par commune		entre 0.7 et 5		
Nbre moyen d'élèves en primaire en plus par an et par commune		entre 0.2 et 1.3		

Source : AIRIAL 2003

3. Met-il en avant les spécificités du territoire ?

Un diagnostic de pays présente un territoire singulier, met en avant ses atouts et faiblesses propres ainsi que les perspectives de développement qui en découlent. Or, sur des territoires confrontés à des problèmes classiques en milieu rural, les acteurs de terrain ont pu avoir des difficultés à retranscrire ce qui pouvait faire la spécificité de leur pays. L'évaluation doit donc prendre en compte cet état de fait.

Quelques éléments peuvent guider l'évaluation du diagnostic territorial sur ce point.

- Des spécificités économiques du territoire sont-elles mises en avant dans le diagnostic ?
- Des données chiffrées viennent-elles étayer ces informations, en comparant par exemple des chiffres à l'échelle du pays avec des moyennes régionales ou nationales ?
- Si elles existent, les spécificités culturelles, architecturales sont-elles prises en compte et valorisées en tant que telles ?

⁹ Charte du Pays des Landes de Gascogne, p.42

- Des sous-ensembles territoriaux présentant des enjeux spécifiques sont-ils mis en évidence ?

En Aquitaine, la plupart des territoires sont des espaces ruraux faisant face à des difficultés somme toute communes : démographie peu dynamique, habitat dégradé, déplacements difficiles, problèmes d'accès aux services... Dès lors, la spécificité du pays peut être difficile à mettre en avant.

Ce point a été soulevé au cours d'un comité technique du Pays de la Vallée du Lot¹⁰. Ce territoire ne présente pas en lui-même de spécificités géographiques ou économiques par rapport au reste du département du Lot-et-Garonne. La réponse apportée par certains membres du comité technique repose sur l'idée que, même si les problèmes rencontrés sont sensiblement les mêmes que sur les autres territoires, ils doivent être identifiés, territorialisés et adaptés à la configuration du territoire.

Dans le même ordre d'idées, la plupart des diagnostics ont cherché à mettre l'accent sur l'identité de leur territoire. Du point de vue des paysages et des activités économiques, les comparaisons entre chiffres locaux et régionaux permettent de mieux situer le territoire. Ainsi, pour ce qui est du Pays des Landes de Gascogne, la charte met en avant le fait que la forêt y occupe près de 80% du territoire, contre 43% en Aquitaine. Ceci favorise la compréhension des problèmes rencontrés par les habitants de ce territoire. De même, la charte du Pays Adour Chalosse Tursan souligne l'importance de son patrimoine naturel et culturel : paysages, architecture, gastronomie, traditions festives...¹¹

Les éléments d'homogénéité du pays sont bien souvent complétés par une présentation de sa diversité. Ainsi, la charte du Pays Médoc met en avant les sous-ensembles liés aux paysages et aux activités économiques : le vin et l'estuaire, les pins et la lande, les mattes et le marais, et la dune et l'océan. Dans le cas du Pays du Grand Bergeracois, le diagnostic territorial met clairement en avant les deux espaces économiques composant le pays : une zone ouest, incluant Bergerac et Lalinde, relativement dynamique, et une zone est, rurale et plus enclavée.¹²

L'évaluation du diagnostic de territoire en tant que tel n'est pas une chose aisée, notamment dans la mesure où il est **difficile faire des comparaisons**. Ainsi que ceci a déjà été souligné, ce dernier doit être évalué en tant que document préalable à la définition d'une stratégie territoriale. L'articulation entre diagnostic, orientations et actions doit donc faire l'objet d'une attention particulière, dans la mesure où elle conditionne la cohérence interne du projet.

¹⁰ Comité technique du Pays Vallée du Lot le 28 mai 2003.

¹¹ Charte du Pays Adour Chalosse Tursan, pp.5-6

¹² Charte de développement durable du PGB, pp.22-23

B. DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES AUX ACTIONS

Le principal enjeu de la rédaction d'une charte de pays est celui de la mise en cohérence des actions à mettre en œuvre dans le cadre d'un projet de territoire. Ceci doit passer par la définition d'une stratégie de développement, exprimant une vision des évolutions du territoire à long terme qui donne des repères pour l'action publique locale et facilite l'intégration des politiques sectorielles.

1. Un projet global de développement du territoire

Le texte du décret de 2000 sur les pays précise que la charte doit comprendre un « document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du pays ». ¹³ Ceci implique que la réflexion menée sur le territoire devra être orientée vers le devenir du territoire à moyen voire long terme, suivant un point de vue transversal et global.

a) Une vision de long terme ?

Dans le cadre de cette évaluation, la capacité des acteurs du territoire à se projeter dans l'avenir doit être mise en relation avec l'historique du territoire dans le domaine du développement local, et avec la notion de 'progrès' soulignée dans le référentiel d'évaluation des PCD. Toute évaluation de la prise en compte de cette dimension prospective de la charte doit donc prendre en compte le **niveau de maturité de la réflexion** sur le territoire considéré.

Elle peut se baser sur les questions suivantes.

- ◆ Comment la dimension de long terme du projet de territoire est-elle prise en compte ?
- ◆ La charte de territoire prévoit-elle d'ores et déjà une adaptation voire une révision des priorités avant l'échéance de la période de 10 ans ?
- ◆ Des orientations prioritaires sont-elles présentées à un horizon de 4-5 ans ?

Quel que soit le stade de maturité du territoire, les acteurs du pays ont généralement fait un effort de réflexion prospective, même si ceci se révèle difficile à mettre en œuvre par la suite. D'après plusieurs chefs de projet, les élus ont généralement une idée assez précise de l'avenir qu'ils souhaitent pour leur territoire, même si les moyens pour y arriver restent souvent flous. Dans le Pays de la Haute Gironde par exemple, les élus et membres de la société civile ont exprimé leur vision souhaitée et leur vision redoutée du territoire à l'horizon 2010, sur la base desquelles ont été élaborés les objectifs et axes d'intervention.

La plupart des territoires ont adapté la période de 10 ans préconisée par le décret de 2000 sur les pays. Ainsi, le Pays Médoc se base sur une période de 15 ans, qui comprend la fin de ce contrat de plan Etat – région, puis deux autres CPER. En Haute Gironde, trois périodes temporelles ont été dégagées, afin d'inscrire la stratégie de développement dans le temps :

- « 2003 - 2007 : objectifs à court terme visant à ancrer la démarche de développement durable au travers d'actions en faveur du Pays
- 2007 – 2010 : objectifs à moyen terme visant à consolider la dynamique, adapter et développer les complémentarités
- 2010 – 2015 : objectifs à long terme visant à préparer une nouvelle dynamique. » ¹⁴

Cependant, la difficulté des acteurs de réfléchir de façon concrète à long terme conduit la directrice du pays à envisager déjà de compléter et enrichir la charte d'ici trois-quatre ans de propositions et d'actions à mener. ¹⁵

Les projets de territoire ont relativement bien intégré la dimension de long terme, et les élus et représentants de la société civile ont conscience qu'il faudra du temps pour mener à bien le projet.

¹³ Article 4 du décret no 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays.

¹⁴ Charte de développement du Pays de la Haute Gironde, p.27

¹⁵ Entretien avec Helen Rochery.

Les chartes restent cependant plus floues en ce qui concerne la hiérarchisation dans le temps des actions à mener pour concrétiser ce projet de long terme. Ceci devrait donc intervenir lors de la négociation des contrats de territoire avec les partenaires financiers.

b) Une approche intégrée des enjeux ?

Un réel projet de territoire doit considérer le territoire comme un tout et faire le lien entre les dimensions humaines, économiques, culturelles de son développement. C'est à cette seule condition que le projet pourra conserver sa **cohérence d'ensemble**.¹⁶ L'existence de liens entre les actions, soit sur une base territoriale, soit sur une base intersectorielle, doit permettre de d'augmenter l'efficacité des actions menées, en générant des complémentarités, des effets de synergie, des mutualisations de moyens.

Cet aspect est un des principes de base du programme européen LEADER¹⁷, et les principales questions mentionnées ici sont inspirées de ses procédures d'évaluation¹⁸.

- Des maîtrises d'ouvrage partagées ou des « grappes » d'opérations convergentes sont-elles envisagées ?
- Des synergies, des complémentarités existantes ou potentielles sont-elles repérées et valorisées ? par exemple sous la forme de filières territoriales de production ou de l'organisation de liens entre l'offre et la demande, etc.
- Des actions d'animation sont-elles prévues afin de favoriser des opérations collectives ?

Pour plusieurs de ces questions évaluatives, il est possible de construire des indicateurs chiffrés, comme par exemple :

- nombre et montant d'opérations dans les différents secteurs d'activité, d'opérations multisectorielles ;
- nombre et montants prévisionnels des opérations mobilisant des partenaires dans différents secteurs d'activité.

Le problème auquel se heurte cet aspect de l'évaluation est que les chartes étudiées restent relativement peu précises en termes d'identification des opérations à mettre en œuvre et de détermination des maîtrises d'ouvrage.

Cependant, on peut souligner que la Charte de développement durable du Pays du Grand Bergeracois, notamment dans sa présentation, est marquée par un souci de transversalité. Un schéma récapitulatif favorise en effet la visualisation des liens entre d'une part les trois axes retenus (soutenir la compétitivité, renforcer l'attractivité et favoriser la solidarité) et d'autre part les quatorze thématiques développées.¹⁹ (Voir le schéma 3 ci-dessous) Ensuite, dans le cours du texte, un code de couleurs et un système de renvois permettent de connecter entre elles les orientations stratégiques et les actions envisagées.

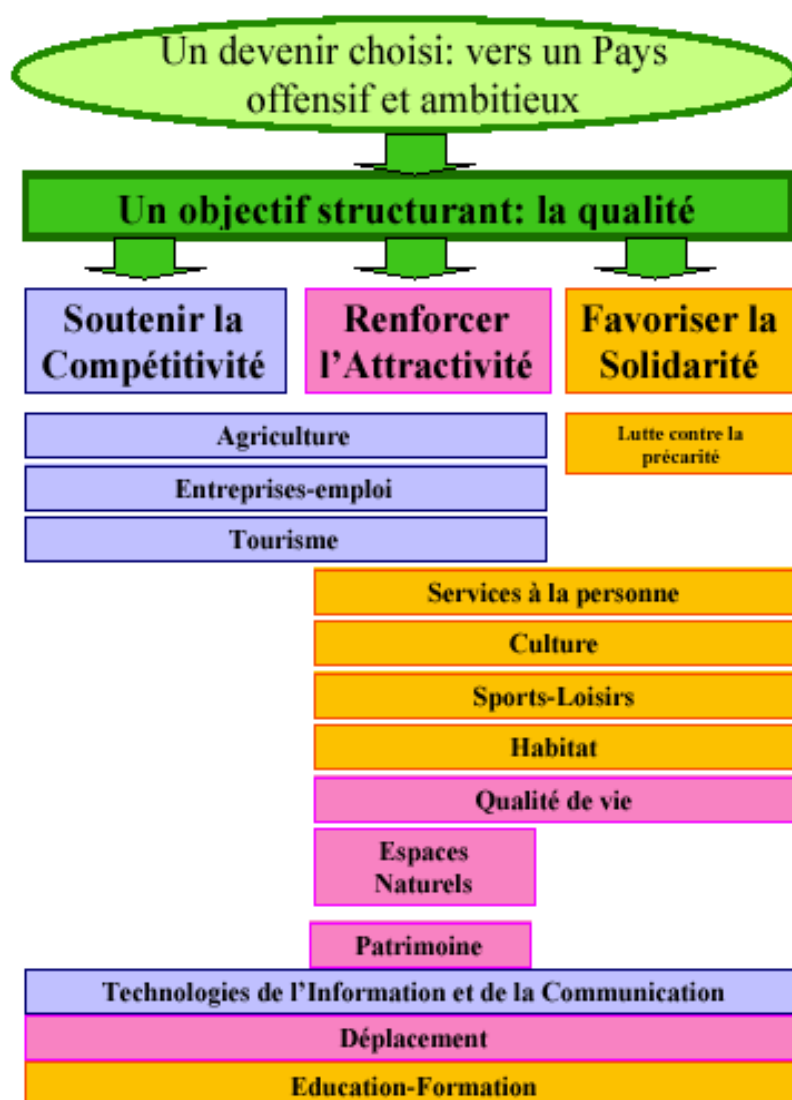
¹⁶ Voir ci-dessous 'La cohérence interne du projet de territoire', p.46

¹⁷ Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.

¹⁸ Observatoire européen LEADER, 'Evaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER' in *Innovation en milieu rural*, cahier n°4, juin 1999

¹⁹ Charte de développement durable du PGB, p.119

Schéma 3 : les axes stratégiques de la Charte du Pays du Grand Bergeracois



Sur certains territoires, des actions transversales ont d'ores et déjà été menées. Ainsi, au sein du Pays Médoc, une convention a pu être signée entre une association de cavaliers à l'échelle du territoire, les propriétaires forestiers et le CG de la Gironde, afin de définir les points de passage pour les randonnées à cheval et d'aménager et entretenir ces sentiers. Ceci pourrait également déboucher sur la création de gîtes ruraux.

Le pays peut ainsi représenter une opportunité pour les acteurs locaux de différents horizons d'établir ces relations transversales, voire de s'organiser en réseau, ce qui peut faciliter la préparation et la mise en œuvre d'actions transversales sur le territoire.

2. Le contenu des actions

Les actions que prévoit une charte de territoire sont adaptées au contexte de ce même territoire, et leur contenu paraît difficilement comparable d'un pays à l'autre. La LOADDT exige cependant que les orientations stratégiques et les actions envisagées prennent en compte les principes du développement durable. D'autre part, dans l'esprit de la loi Voynet, la charte et le contrat de pays doivent permettre de financer des actions nouvelles.

Encadré 8 : La charte de pays dans la loi Urbanisme & Habitat

Alors que la réforme proposée début 2003 prévoyait initialement l'élaboration d'un simple « projet commun de développement durable », le texte final a maintenu la notion de « charte de territoire ». Cette rédaction permet en effet d'une part de reconnaître le travail réalisé par les pays dont la charte est en cours, et d'autre part d'affirmer la nécessité d'un document écrit exposant le projet du territoire, élaboré en concertation, afin d'éviter le retour à une logique de guichet.

Cependant, les exigences légales en termes de contenu de la charte ont été modifiées. En effet, selon les termes de la loi Voynet, la charte de territoire devait prendre en compte les recommandations des Agendas 21 locaux issus du Sommet de Rio. Cette référence a été supprimée dans le texte de 2003. Par contre, l'idée de développement durable a été conservée : le pays « constitue le cadre de l'élaboration d'un projet de développement durable »²⁰.

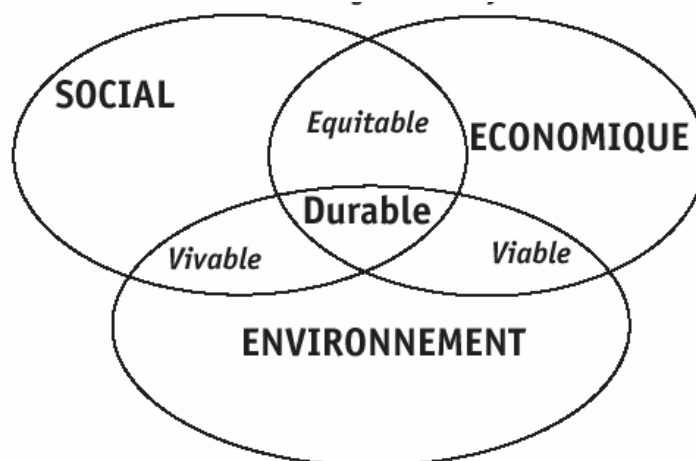
Le nouveau texte de loi n'est guère plus précis sur le contenu de la charte et ne prévoit pas de décret d'application. Une circulaire devrait venir le préciser à l'automne 2003.

a) la prise en compte du développement durable

Selon les termes de la LOADDT, la charte de territoire exprime « le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992. »²¹ Cette référence a certes été supprimée dans la réforme intervenue en juillet 2003 (Voir ci-dessus l'encadré 8). Cet aspect ne peut cependant être complètement écarté dans cette évaluation, dans la mesure où les chartes examinées ici ont été élaborées suivant les dispositions de la loi Voynet.

Le **concept de 'développement durable' est relativement mouvant**, et son emploi implique avant tout de le définir. Il repose sur l'idée que, pour être 'durable', le développement doit prendre en compte simultanément l'ensemble des composantes économiques, sociales et environnementales, que l'on peut représenter sous la forme de trois sphères. (Voir ci-dessous le schéma 4)

Schéma 4 : Les trois sphères du développement durable²²



Solidarité - Précaution - Participation

Ceci signifie que la charte de territoire doit mettre en avant les mesures permettant à la fois de contribuer à la croissance économique, d'en répartir équitablement les fruits et de favoriser des

²⁰ Article 22, al. 2 de la LOADDT modifié par la loi Urbanisme & Habitat de juin 2003.

²¹ LOADDT article 25 (Voir l'annexe 1)

²² Datar, ETD & Mairie Conseil, *Repères sur la charte de pays*, coll. Territoires en développement, ETD, Paris, juin 2001. p.8

modes de production et de consommation économes en ressources naturelles. Il s'agit notamment de veiller à ce que les populations les plus défavorisées aient accès aux soins de santé, à l'éducation et au logement. Le développement durable repose également sur l'idée d'une plus grande participation citoyenne, en facilitant la représentation des femmes, des jeunes et des minorités.

L'évaluation de cette dimension des chartes de pays n'est guère aisée. Pour aller au-delà de l'impression générale que dégage le document (« Le contenu du document est-il conforme à l'esprit de la LOADDT et aux principes du développement durable ? »), il convient de se baser sur des questions plus précises, inspirées notamment du numéro de juin 2003 des *Notes de l'observatoire* consacré à 'La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire'.

- Le projet de territoire est-il explicitement relié au concept de développement durable ? Le terme est-il présent dans le titre/dans le corps du texte ? une définition claire en est-elle donnée ?
- Un axe spécifique y est-il consacré, ou cet aspect est-il mentionné dans des axes thématiques ? lesquels ?
- Les trois aspects du développement durable sont-ils pris en compte de façon simultanée ?
- Le diagnostic et la stratégie territoriale sont-ils présentés d'un point de vue transversal ?
- Des actions ont-elles déjà été prévues/menées pour mettre en œuvre les principes du développement durable ?

Parmi les chartes étudiées, l'intitulé de la charte du Pays du Grand Bergeracois est le seul à être explicite, mais les autres documents mettent tous l'accent sur le fait qu'ils constituent le « projet de développement durable du territoire ».

Les différents pays n'ont pas consacré un axe spécifique au développement durable, mais ce thème revient de façon plus ou moins explicite dans l'exposé de la stratégie territoriale. Il est ainsi présent dans chacun des trois axes transversaux de la Charte du Pays de la Haute Gironde : Identités, Vivre et Travailler. Le terme 'développement durable' et ses différents aspects apparaissent ainsi dans les différents enjeux et objectifs de long terme, à travers des préoccupations de préservation des ressources naturelles, d'une plus grande égalité et cohésion sociale, d'une politique de l'habitat et des transports plus juste et plus respectueuse de l'environnement...

D'autre part, l'ensemble des thématiques composant le développement durable sont généralement présentes au sein des orientations stratégiques et des objectifs intermédiaires mis en avant par les porteurs de projets :

- préservation des ressources et espaces naturels,
- renforcement de la cohésion sociale (habitat, déplacements, vie socioculturelle),
- lutte contre l'exclusion (accès aux soins de santé, à l'éducation, aux services publics),
- gouvernance locale (modalités de concertation, de participation citoyenne).

On peut enfin souligner que le Pays du Grand Bergeracois, dans l'organisation même de ses groupes de travail, s'est montré soucieux de prendre en compte les trois sphères du développement durable. Les 15 commissions thématiques sont en effet articulées autour des trois thèmes principaux : économie, cohésion sociale, environnement.²³

La mobilisation des acteurs locaux sur le thème du développement durable est réelle, mais « la faible dimension opérationnelle des projets ne permet pas de préjuger de la mise en œuvre effective des orientations affichées ».²⁴ L'évaluation de cette dimension est prématurée à cette étape (t+1) et devra être reprise au terme de l'exécution du premier contrat de pays (t+2).

²³ Voir le tableau 4 p. 23

²⁴ ETD, 'La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire', *Les notes de l'observatoire*, juin 2003

b) Des actions innovantes ?

Le contrat de pays offre **une certaine souplesse** aux porteurs de projet en ouvrant des possibilités de financement en dehors des exigences posées par les règlements d'intervention. L'aspect innovant d'une action ne concerne pas uniquement son thème, mais peut porter sur une nouvelle manière de faire, voire sur l'intervention de nouveaux acteurs.

L'évaluation doit apprécier si cette opportunité a été saisie par les porteurs de projet, en se basant sur quelques questions.

- La charte met-elle en avant des actions qui ne sont pas financées dans le cadre des politiques de droit commun (principalement ici, du Conseil régional d'Aquitaine) ?
- Des expérimentations en termes de type d'action, de méthodes ou de savoir-faire sont-elles envisagées ?
- Dans quelle mesure ces innovations sont-elles généralisables ou transférables ?

Il existe encore peu d'exemples, dans la mesure où les programmes d'action n'ont pas été achevés. Cependant, la souplesse apportée par la procédure de contrats de pays semble être appréciée par les acteurs de terrain.

La directrice du Pays de la Haute Gironde souligne par exemple que le contrat de pays offrira la possibilité de financer plus facilement des maîtres d'ouvrages privés. Ce pourrait ainsi être le cas d'une association qui assure un rôle majeur dans le domaine de l'insertion, du logement d'urgence et de l'aide à domicile sur l'ensemble du territoire du pays.²⁵

Dans le domaine de la santé, le Pays des Landes de Gascogne mène actuellement une réflexion de grande ampleur sur l'accès aux services de santé sur le territoire, un thème relativement peu fréquent dans les politiques publiques. Ce travail rassemble des acteurs nombreux et d'horizons divers : élus, professionnels de santé, administrations concernées (préfecture, DDASS, DRASS) et, de façon plus ponctuelle, les CPAM et les services d'urgences. Des actions concrètes devraient être proposées à l'automne 2003.

Là aussi, c'est au cours de la période de négociation des contrats qu'il faudra apprécier de façon plus concrète le degré d'innovation des actions envisagées dans les contrats de pays.

3. La cohérence interne du projet de territoire

En tant que démarche initiée et portée par les acteurs du territoire, le pays doit permettre de mettre en œuvre des **actions « individualisées »**, spécifiques à chaque territoire. La cohérence interne du projet, à savoir l'articulation entre les enjeux dégagés dans le diagnostic, les axes stratégiques et les opérations concrètes, doit donc faire l'objet d'une attention toute particulière.

Son évaluation repose sur ces quelques questions.

- ❖ La présentation du document permet-elle de faire facilement le lien entre diagnostic, axes de développement et actions ?
- ❖ Les actions prévues découlent-elles des enjeux présentés dans le diagnostic ?
- ❖ Les politiques et les actions projetées sont-elles différenciées suivant les territoires ?
- ❖ Quelle est la proportion d'actions « classiques » dans le projet de territoire (de type OPAH, ORAC, PLH...) ?
- ❖ Des actions prévues avant le lancement du pays ont-elles été reprises telles quelles dans le contrat de pays ?

²⁵ Entretien avec Helen Rochery.

Tout comme en ce qui concerne l'aspect transversal, la présentation joue pour beaucoup dans la cohérence que dégage un projet de territoire. Ainsi, la charte du Pays de la Haute Gironde est présentée par axes transversaux, chacun comprenant un diagnostic, des orientations fondamentales à moyen et long terme et les mesures envisagées, ce qui garantit le lien entre ces trois composantes.

De même, la cohérence de présentation entre la charte et le contrat représente un élément crucial de la cohérence interne du projet. L'organisation du contrat du Pays Val d'Adour sur le canevas des axes stratégiques de la charte le rend ainsi plus lisible.²⁶ Le même problème se pose au sein du Pays du Grand Bergeracois : il risque en effet d'y avoir un décalage entre la présentation transversale de la charte et une présentation thématique des actions, qu'il faudra alors rattacher le plus clairement possible à un ou plusieurs axes.²⁷

Pour ce qui est des actions programmées, de même que les diagnostics ont généralement mis en avant des problèmes relativement communs en milieu rural, les actions prévues sont peu originales. Une chef de projet souligne ainsi que le fait de vouloir coller aux aspirations du territoire peut être à la base de ce manque d'ambition et d'originalité.²⁸ Pour ce qui est des opérations de type OPAH, elles répondent généralement à de vrais besoins, et sont vues comme un préalable à des actions plus spécifiques. L'habitat est ainsi une thématique importante de plusieurs territoires : Pays de la Haute Gironde, Pays Adour Chalosse Tursan, Pays des Landes de Gascogne.

Enfin, cette première génération de contrats de pays comprendra probablement un certain nombre de projets préexistants qui, dans une logique de guichet, trouveront dans cette procédure contractuelle des possibilités de financements qui n'existaient peut être pas par ailleurs. Sur ce point, l'intérêt de tels projets pour l'ensemble du pays devra être mis en avant lors de la négociation des contrats.

4. L'articulation du projet avec les autres politiques en cours

Une démarche de pays intervient sur un territoire où sont déjà menées des actions de développement local. L'un des objectifs du pays est de faciliter la coordination de l'ensemble des interventions publiques sur un territoire, notamment dans le but de rationaliser ces dépenses et de les rendre plus efficaces. La cohérence entre le contrat de pays et les autres politiques en cours peut, par ailleurs, se révéler un élément majeur de sa réussite, notamment s'il parvient à créer des complémentarités et des synergies.

La coordination du contrat de territoire peut être envisagée avec trois types de politiques : des politiques sectorielles, d'autres territoires de projets (essentiellement PNR et LEADER) et les actions incluses dans le CPER. Dans ce dernier cas, le pays représente un espace de mise en œuvre du volet territorial du contrat de plan 2000-2006. En Aquitaine, l'État et la Région ont signé en avril 2001 une convention d'application du volet territorial pour les pays, dans laquelle sont déclinées leurs priorités suivant quatre axes thématiques. L'articulation des projets de territoire avec ces priorités représente un critère du financement des actions dans le cadre de la contractualisation.²⁹

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

Plusieurs éléments doivent être mis en avant afin d'évaluer cette cohérence externe du projet de territoire.

- ◆ La charte inclut-elle des actions relevant des politiques de droit commun ? Leur cohérence avec le projet de territoire est-elle argumentée ?

²⁶ ETD, 'Analyse des premiers contrats de Pays', *Les Notes d'ETD*, décembre 2002. p.4

²⁷ Réunion comité technique PGB le 16 juillet 2003.

²⁸ Entretien avec Lydia Gatto.

²⁹ Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Les contrats de Pays, Repères pour une contractualisation réussie en Aquitaine*, juillet 2003. p.10

- ♦ Une concertation a-t-elle été menée avec les principaux acteurs concernés (Etat, Conseil Régional, CG) afin de favoriser la cohérence de leurs interventions respectives avec le projet du territoire ?
- ♦ Des interactions, voire des effets de synergie sont-ils anticipés ?
- ♦ Une convention a-t-elle été passée avec le PNR ou avec le GAL du LEADER + ?
- ♦ Une concertation a-t-elle été mise en place avec les territoires voisins afin de coordonner leurs actions ?
- ♦ Quel est le pourcentage d'actions relevant d'au moins un des quatre axes de la convention d'application du contrat de plan ?

Parmi les territoires étudiés, les acteurs de terrain ont vu les chartes de pays comme des documents globaux, présentant l'ensemble des actions à entreprendre sur un territoire, qu'elles relèvent des lignes budgétaires classiques ou du volet territorial du CPER. Ceci représente un gage de la cohérence d'ensemble du projet.

D'un point de vue pratique, la coordination entre les pays et les financeurs s'est faite tout au long de la démarche, dans la mesure où ces derniers étaient souvent représentés au sein des comités de pilotage ou des comités techniques. Dans le cas du Pays des Landes de Gascogne, des réunions ont eu lieu, permettant d'accorder les visions des acteurs du territoire et des autres financeurs. Les services de l'Etat ont par ailleurs procédé à un porter à connaissance, présentant notamment les dispositifs réglementaires à prendre en compte dans le projet de territoire et les grands projets à venir, comme par exemple l'itinéraire à grand gabarit sur l'est du pays.³⁰

Pour les chefs de projets, les orientations posées par les financeurs ne constituent que des points de repères et les axes stratégiques de la charte ont été déterminés en se basant essentiellement sur les besoins du territoire. Les chartes sont vues comme des documents larges, englobant ainsi une bonne partie des priorités d'au moins un des cosignataires du contrat de pays. La prise en compte des priorités de chacun des partenaires se fera donc essentiellement lors de la négociation du contrat de pays.

Sur les territoires concernés par la coexistence entre plusieurs territoires de projets, la coordination s'est bien souvent faite au niveau des instances de pilotage. Ainsi, en Haute Gironde, un LEADER + est en cours sur l'estuaire de la Gironde, soit sur les 2/3 du territoire seulement. Le syndicat mixte porteur du pays étant membre du GAL, il est en position d'assurer la coordination entre ces deux projets.³¹

Dans le cas du Pays des Landes de Gascogne, un tiers des communes du pays sont également membres du Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne. Dès le départ, la coordination entre ces deux territoires de projets s'est basée sur une collaboration entre les deux instances, dans la mesure où le projet était porté par l'AIRIAL et le PNRLG conjointement. Une convention est en cours de négociation, afin notamment de définir les chefs de file des différentes actions dans les communes concernées.³²

Pour l'heure, les démarches de pays ne sont pas suffisamment avancées pour déterminer si les actions prévues dans les contrats de territoire iront dans le sens des priorités avancées par l'Etat et la Région dans le CPER. L'étape de la négociation des contrats sera cruciale. D'autre part, la finalisation du SRADT, dont la première étape a été validée en février 2003, devrait également permettre aux porteurs de projet de trouver des points de repères pour l'élaboration de leur charte.

³⁰ Charte du Pays des Landes de Gascogne, pp.38 et 109

³¹ Entretien avec Helen Rochery.

³² Entretien avec Bernard Rouchaleou le 3 avril 2003.

Encadré 9 : Des attentes différenciées selon les partenaires

Sur un même territoire, plusieurs visions de la démarche pays et de ses objectifs peuvent coexister et risquent de se révéler contradictoires. Ainsi, il peut exister un décalage entre les conceptions de l'Etat, de la Région et du Département. Ces trois acteurs, en tant que financeurs potentiels, peuvent chercher à faire valoir leur propre vision de la politique des pays sur le terrain, qui n'est par ailleurs pas nécessairement celle des élus locaux. Ceci peut poser problème en termes d'évaluation, puisque celle-ci doit essentiellement s'attacher à voir si des objectifs fixés ont été atteints.

Il est clair qu'en ce qui concerne la démarche de pays, c'est bien au regard des orientations arrêtées par le gouvernement qu'il convient de mener l'évaluation, exprimées dans la LOADDT et le volet territorial du CPER.

A l'inverse, l'évaluation de la mise en place des actions devra prendre en compte les objectifs que s'est fixés le territoire à travers la Charte et le contrat, même si ces documents reprennent pour partie les axes définis dans la convention d'application du volet territorial.

C. DE LA CHARTE AU CONTRAT

La charte est certes un élément essentiel de la mise en place d'un pays, mais elle n'est que l'aboutissement d'une première étape, un **préalable** à la contractualisation et à la réalisation du programme d'actions. L'évaluation de la charte peut donc également porter sur ses qualités en tant que document préparatoire à la phase de contractualisation, au vu des exigences posées par les deux co-signataires du contrat, l'Etat et la Région.

Encadré 10 : Les modalités de contractualisation dans les différentes régions françaises

En matière de contractualisation, les dispositifs sont quasiment aussi nombreux que les régions françaises. En effet, selon le contenu du CPER, selon l'historique des politiques régionales de développement territorial, chaque région a développé son propre mode de contractualisation.

Ainsi, en Auvergne, le pays signe deux contrats différents, l'un avec l'Etat, l'autre avec le conseil régional. A l'inverse, en Région Centre, l'Etat n'est pas partie au contrat, qui est signé entre la Région et le pays. Ce dernier peut ensuite faire le choix de contractualiser avec d'autres partenaires (départements, Etat).

En Aquitaine, le contrat sera négocié (et signé) de façon conjointe par l'Etat et la Région ; les départements qui le souhaitent pourront également être associés à cette phase.

1. L'enjeu de la contractualisation

Pour être financés dans le cadre des contrats de plan 2000-2006, les contrats de pays devront être signés avant le 31 décembre 2004 et les opérations engagées avant fin 2006. Ceci signifie que la période de mise en œuvre sera courte. Dès lors, le fait que la charte elle-même soit précise ne peut que faciliter la négociation du contrat de territoire et sa mise en œuvre sur le terrain.

Les questions évaluatives portent donc ici sur l'**aspect opérationnel** de la charte de pays.

- La charte de territoire est-elle complétée par un programme d'actions à échéance de 2-3 ans ?
- Quel est le degré de précision de la description des actions ? Les maîtres d'ouvrages (potentiels ou confirmés) sont-ils identifiés ?
- Les actions sont-elles hiérarchisées dans le temps ?
- Le pays a-t-il cherché à anticiper la phase de négociation du contrat ?

Dans le cas des pays aquitains étudiés, la charte de territoire a été achevée et présentée au Conseil Régional au printemps 2003. La négociation devrait donc avoir lieu à l'automne et déboucher sur les premiers contrats fin 2003 ou début 2004.

Cette période sera cruciale, dans la mesure où la plupart des pays n'ont pas détaillé dans la charte les actions qu'ils souhaitaient voir figurer dans le premier contrat de pays. Plusieurs territoires ont lancé des appels à projets au cours de cet été 2003 (Pays Médoc, Pays du Grand Bergeracois), destinés à faire remonter d'éventuelles actions concrètes à mener dans les trois prochaines années. Dans le cas du Pays Médoc, un comité de pilotage spécifique a été mis en place, et une première architecture de programme d'actions présentée aux élus en juillet 2003.³³

De même, le difficile exercice de hiérarchisation des actions et d'établissement de priorités est en cours, et des réunions avec les partenaires financiers ont été organisées sur plusieurs territoires afin de déterminer le déroulement de cette phase de négociation. Sur ce point, les acteurs de terrains soulignent que ceci peut être facilité par des rencontres régulières entre les porteurs du pays et les financeurs, dans une sorte de « co-construction » du projet.³⁴

La contractualisation, en tant qu'aboutissement de cette première étape de la démarche de pays, ainsi que les contrats qui en résulteront devront faire l'objet d'une évaluation spécifique, au plus tard lors de l'évaluation *ex post* des contrats de territoire.

³³ Entretien avec Martine Noverraz.

³⁴ Groupe Pays, 6 février 2003.

2. Des projets structurants ?

Le texte de la convention d'application du contrat de plan prévoit que pourront faire l'objet d'un financement dans le cadre des contrats de pays les projets ayant un caractère structurant pour le territoire.³⁵ La définition de ce terme, n'est pas sans poser problème, dans la mesure où chaque acteur peut en avoir une lecture propre. Le point de vue des chefs de projet peut alors différer de celui des partenaires financiers.

Ainsi, pour ce qui est des services de la Région Aquitaine, plusieurs critères peuvent entrer en ligne de compte : la définition et la spatialisation des enjeux stratégiques sur le territoire, l'élaboration de schémas directeurs, l'existence d'études de besoins et/ou de faisabilité, le lien avec des projets menés à l'échelle régionale ou bien encore la référence à au moins un des 4 axes définis dans la convention d'application du volet territorial.³⁶ Ces exigences devront être prises en compte lors de l'argumentation du caractère structurant des projets lors de la négociation des contrats. Il s'agit là d'éviter que le contrat de pays ne serve de simple relais financier à des projets d'intérêt strictement communal ou intercommunal. Sur ce dernier point, les chefs de projet eux-mêmes ont exprimé la nécessité de définir un « intérêt de pays », sur le modèle de l'intérêt communautaire.³⁷

Pour ce qui est des définitions présentées ici, elles ne sont pas à prendre au pied de la lettre mais constituent autant de points de repère lors de l'instruction des dossiers. (Voir le tableau 8 ci dessous) Pour synthétiser l'ensemble de ces définitions, et en reprenant les termes d'une chef de projet, « le pays est un puzzle, et ce sont les projets structurants qui vont souder les pièces entre elles. »³⁸

Il faut également souligner que le projet structurant n'est pas nécessairement conçu comme un investissement lourd, mais peut tout aussi bien consister en un travail de mise en réseau, un changement dans les modes de fonctionnement qui apporte un « plus » sur l'ensemble du territoire.

Tableau 8 : La définition de la notion de « projet structurant » par les chefs de projet.³⁹

PAYS	DEFINITION	EXEMPLES
GRAND BERGERACOIS (24)	Il renforce la cohérence du territoire , en ne profitant pas seulement à une portion du territoire ou à une catégorie de personnes.	Une signalétique touristique unique, et des documents d'information touristique unifiés.
HAUTE GIRONDE (33)	Des projets durables , qui modifient les structures du territoire.	Une politique d'accueil d'entreprises, des actions tournées vers les jeunes, vers la petite enfance.
MEDOC (33)	3 éléments à prendre en compte : - il répond au besoin particulier d'une catégorie ou d'une collectivité, - il engage une dynamique sur l'ensemble du territoire, - une part au moins du projet est transversale	L'aménagement des sentiers de randonnée équestre dans la forêt (voir p.43)
VAL DE GARONNE - GASCOGNE(47)	Un projet mûr , réfléchi, basé sur une démarche collective , qui fédère les gens sur le territoire et apporte un plus.	Une maison des parents, une petite salle de sport qui permet à plusieurs clubs de travailler ensemble.

³⁵ Article 6 de la Convention d'application du volet territorial.

³⁶ Voir 'L'articulation du projet avec les autres politiques en cours', p.47

³⁷ Groupe Pays, 6 février 2003.

³⁸ Entretien avec Elise Cattiaux.

³⁹ Ces définitions sont issues des entretiens avec les chefs de projet.

Cet élément sera crucial lors de la négociation des contrats, et il serait utile que les pays le prennent en compte dès l'étape de la rédaction de la charte. Il peut donc être intégré lors de l'évaluation des chartes.

- La charte de territoire propose-t-elle une définition des projets structurants ou des critères de prise en compte ?
- Des projets sont-ils explicitement présentés comme tels dans le projet de territoire ?
- Sinon, une procédure au sein du pays est-elle prévue pour sélectionner les projets structurants ?

La prise en compte de ces éléments risque cependant d'être très progressive : les procédures sont en cours de définition, et les chartes qui seront présentées fin 2003 devraient être plus abouties sur ce point. Elles pourront faire l'objet d'une évaluation plus précise.

3. L'expression d'un réel projet de territoire ?

Si l'on veut assurer la cohérence des opérations menées à un horizon de moyen ou long terme, le pays doit reposer sur un réel de projet de territoire et ne peut être géré action par action. Ce dernier représente l'essence du pays, et est matérialisé dans la charte de territoire. La formalisation du projet est donc une étape primordiale : il s'agit pour les acteurs du pays, élus et membres du conseil de développement, de définir le développement qu'ils souhaitent pour leur territoire.

Cet aspect doit donc être envisagé dans le cadre de l'évaluation de la charte, sur la base de plusieurs questions évaluatives.

- ◆ La charte est-elle un simple catalogue d'actions à mener, dans une logique de guichet, ou bien l'expression d'un choix de développement ?
- ◆ Le projet de territoire repose-t-il sur le choix d'un scénario de développement spécifique au pays ? La charte repose-t-elle sur un fil conducteur ?
- ◆ Y a-t-il eu un effort de spatialisation des enjeux sur l'ensemble du territoire ?
- ◆ Des actions prioritaires sont-elles mises en avant ?
- ◆ La logique de projet semble-t-elle bien intégrée par les acteurs du territoire ?

L'évaluation doit donc porter à la fois sur la qualité du projet et sur sa spécificité par rapport au territoire.

Plusieurs chartes de territoire font ainsi explicitement référence à un dénominateur commun, à **un objectif global autour duquel s'organise le projet**. C'est par exemple le cas du Pays des Landes de Gascogne, dont le projet de territoire s'articule autour de l'idée que l'espace dont dispose le pays est un atout, qu'il faut valoriser afin d'en faire un territoire d'accueil de nouvelles populations. A terme, l'objectif du pays est de compter 20 habitants au km², contre 13 actuellement. (Voir le tableau 7 p.52) L'ensemble de la charte présente les moyens à mettre en œuvre pour cela, tout en évitant de dénaturer cet espace. Elle présente donc des enjeux particulièrement adaptés aux spécificités d'un territoire vaste et peu peuplé.

Des évaluations menées dans les autres régions sont arrivées à la conclusion que cette étape de la mise en place des projets de territoire restait problématique. Nombre de stratégies territoriales sont généralement construites *a posteriori*, non sur la base d'un scénario de développement, mais à l'inverse à partir du programme d'action. Il en résulte que les stratégies présentées par les pays ne sont pas forcément très lisibles.⁴⁰

Un autre « écueil à éviter est de faire de la charte une simple démarche préparatoire à l'obtention d'un contrat, les élus se contentant de rechercher les actions qui correspondent le mieux aux priorités affichées par le Conseil Régional à l'occasion du vote de son budget ou du contrat de

⁴⁰ Réunion des correspondants évaluation le 8 juillet 2003.

plan. »⁴¹ Sur ce point, la plupart des projets sont basés sur les besoins réels du territoire, et non pas sur les possibilités de financements dans les lignes budgétaires. Ces dernières peuvent en effet être amenées à évoluer dans un délai relativement bref, alors que le projet de territoire est à long terme.⁴²

Par contre, la spatialisation des enjeux sur le territoire peut être plus difficile à mettre en œuvre dans la charte, dans la mesure où les acteurs des différentes parties du territoire peuvent avoir peur de se voir enfermés dans une spécificité, et souhaiter au contraire que ce dernier demeure polyvalent. A l'inverse sur le Bergeracois, la charte de territoire exprime la volonté de renforcer les points forts et de ne pas aller contre les dotations naturelles, l'ouest du territoire étant plutôt tourné vers l'agriculture et les grosses industries, alors que l'est est plus touristique.

Dans l'ensemble, les chefs de projets considèrent que les progrès accomplis en termes de travail en commun sont substantiels, et qu'il faudra du temps pour que le pays fonctionne selon ces principes en quelque sorte « idéaux ». La charte et le contrat de première génération risquent de ne pas être « parfaits » de ce point de vue, mais une **marge de progression** existe.

⁴¹ Gilles Novarina et Samuel Martin, *La décentralisation : décentralisation et intercommunalité*. Syros Alternatives / ADELS, Paris, 1988, p. 210

⁴² Entretiens avec Elise Cattiaux, Helen Rochery.

CONCLUSION

L'établissement d'une méthodologie d'évaluation est un travail complexe, qui ne peut que s'affiner au fur et à mesure que des évaluations sont effectivement menées sur le terrain. L'application de cette ébauche d'évaluation a en effet permis de valider (ou d'invalider) un certain nombre de questions, si ces dernières se révèlent peu pertinentes ou peu révélatrices des processus de terrain. Cette tâche s'est heurtée à un certain nombre de limites inhérentes, mais, même si elle ne se base que sur quelques pays aquitains, a permis de dégager un certain nombre de conclusions.

Tout d'abord, en tant qu'évaluation normative, ce travail a permis de mettre en lumière les conditions de la mise en œuvre de la loi Voynet et du décret de septembre 2000 sur le terrain. Au vu des pays étudiés, les textes législatifs semblent en effet présenter une démarche idéale, bien difficile à retrouver sur le terrain. Un certain décalage peut ainsi exister entre la vision des acteurs de terrain et celle du législateur. Il faut également souligner que ceci risque de créer des distorsions dans l'évaluation, en montrant des résultats parfois décevants au vu des exigences législatives. D'autre part, l'application de cette méthodologie à des expériences de terrain spécifiques a pu se révéler difficile, dans la mesure où chaque démarche est singulière et doit être appréciée comme telle. Les enseignements à en retirer dans le cadre d'une évaluation à finalité instrumentale risquent dès lors d'être limités, dans la mesure où les bonnes pratiques ne sont pas nécessairement transposables sur un autre territoire, dans un autre contexte économique ou humain.

Une autre difficulté peut provenir du fait que cette évaluation des démarches et chartes de pays intervient à un moment charnière de la démarche (t+1). Elle ne peut donc être qu'incomplète et devra être prolongée dans les prochaines années, notamment en ce qui concerne la présentation et le contenu de la charte. Ainsi que cela a pu être signalé au cours de ce travail, nombre d'éléments devront être appréciés d'une part au regard de la négociation du contrat, du contenu de ce contrat en lui-même, et d'autre part, au terme du CPER 2000-2006, au vu des opérations effectivement menées sur le terrain (t+2). Cette évaluation est donc une première étape dans l'appréciation des démarches de territoire et devra être poursuivie par d'autres évaluations *ex post*. Le temps de l'apprentissage des procédures est relativement long et va bien souvent au-delà du temps nécessaire pour élaborer une charte (2-3 ans en moyenne). Ceci est tout aussi vrai pour les acteurs de terrains que pour les partenaires financiers, qui doivent s'adapter et bien souvent créer les procédures des pays. Les modalités de la négociation des contrats de territoires sont ainsi en passe d'être clairement établies. Un certain temps est également nécessaire pour que les porteurs de pays et les partenaires financiers rapprochent des points de vue parfois divergents et apprennent à travailler de concert.

Sur le terrain, l'idée de créer un pays a souvent déclenché de l'enthousiasme parmi les porteurs de projet, et a fait ressortir les ambitions des habitants pour leur territoire. Bien souvent, les actions présentes dans les chartes sont celles qui seraient « souhaitables » pour le développement du pays, même s'il est clair que toutes ne pourront pas être financées dans l'immédiat, dès la première génération de contrat de pays. Le risque est ainsi que le premier contrat apparaisse un peu comme un « fourre-tout ». Dès lors, d'importants effets d'apprentissages sont à attendre lors des chartes et contrats de deuxième génération, qui devraient plus facilement s'organiser autour d'un projet de territoire, basé sur une réflexion stratégique collective plus poussée. Les actions concrètes mises en œuvre sont certes importantes, mais l'essentiel est que le pays apporte un plus en termes qualitatifs, en mettant en place des processus, des procédures de concertation entre les acteurs, qui constituent la base d'une approche nouvelle durable du développement territorial.

Ainsi que l'ont souligné plusieurs acteurs de terrain, des progrès parfois impressionnants ont été réalisés dans un laps de temps relativement court, mais souvent trop court pour vaincre les réticences de certains et pour aller jusqu'au bout de la logique de la loi Voynet. Il faudra du temps pour faire d'un territoire un « vrai » pays, en termes de cohérence, de coopération entre les acteurs,

de réflexion stratégique. C'est pour cette raison que cette évaluation doit essentiellement prendre en compte les progrès réalisés, entre la situation du territoire lors du lancement de la démarche et celle dans laquelle il se trouve au terme de cette première étape. Ainsi, il pourrait être intéressant de mettre en parallèle les démarches actuelles avec celle du Pays Val d'Adour, dont le contrat a été signé dès décembre 2002. Un apprentissage a-t-il eu lieu par rapport à ce premier contrat de pays de la région Aquitaine ? Des erreurs ont-elles été évitées dans les démarches actuelles ? Les pratiques sur le terrain ont-elles évolué ? De même, l'évaluation des chartes et des contrats de deuxième génération devra être centrée sur les progrès réalisés par chacun des territoires après plusieurs années de travail en commun au sein d'un territoire ayant probablement gagné en cohérence et en cohésion.

BIBLIOGRAPHIE

❖ SOURCES PRIMAIRES.

- Charte de développement durable du Pays du Grand Bergeracois, décembre 2002, 226 p.
- Haute Gironde : bâtir l'avenir ensemble, Charte du Pays de la Haute Gironde. avril 2003, 82 p.
- Pour un Pays vivant, attrayant et accueillant, Charte du Pays des Landes de Gascogne, avril 2003, 132 p.
- Charte du Pays Adour Chalosse Tursan, 12 mai 2003, 78 p.
- Charte de territoire du Pays Médoc. Perspectives 2020, un document pour l'avenir. mars 2003, 80 p.
- Contrat de Plan Etat-Région Aquitaine. avril 2000 123p.
- Convention d'application du volet territorial pour les pays, janvier 2001. 5p.

❖ OUVRAGES & ARTICLES.

– Ouvrages sur le développement rural en général

Comité stratégique de la Datar, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, Rapport au Premier ministre, janvier 2003. 74p.

Yves Gorgeu et François Poulle, *Essai sur l'urbanité rurale, cinq territoires ruraux, leurs serments et leurs modes de gouvernement*. La Découverte & Syros, Paris, 1997. pp.54-60

Paul Houée, *Les politiques de développement rural. Des années de croissance aux temps d'incertitude*. INRA / Economica, Paris, 1989. pp. 156-165 et 180-201

Gilles Novarina et Samuel Martin, *La décentralisation : décentralisation et intercommunalité*. Syros Alternatives / ADELS, Paris, 1988. pp. 198-234

– Ouvrages sur la mise en place des pays.

'L'avenir incertain des pays', in **La Gazette des Communes**, n°1684 du 10 mars 2003.

Datar, ETD & Mairie Conseil, *Repères sur la charte de pays*, coll. Territoires en développement, Paris, juin 2001. 87p.

Datar & Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, mars 2001. 33p.

ETD, Etat des lieux des pays au 15 mars 2003 15p.

ETD, 'Analyse des modalités de contractualisation avec les pays' *Les notes*, octobre 2002. 4p.

ETD, 'Analyse des premiers contrats de pays' *Les notes*, décembre 2002. 15p.

ETD, 'Le contenu économique des projets et des contrats de territoire' *Les notes*, mars 2003. 7p.

ETD, 'La prise en compte du développement durable dans les projets de territoire', *Les notes de l'observatoire*, juin 2003. 12p.

Yves Gorgeu & Catherine Jenkins (dir.), *La Charte de territoire, Une démarche pour un projet de développement durable*, CDC, Mairie Conseil & FPNRF, La documentation Française, coll. Pratiques de l'intercommunalité, Paris, 1997. 292p.

Michel Kotas, *Politique de Pays, synthèse introductive au rapport de mission*, Ministère de l'intérieur et Ministère de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, 1997. 8p.

Nicolas Portier, *Les Pays*, Datar, La Documentation Française, coll. Territoires en mouvement, Paris, 2001. 98p.

Hugues de Varine, 'Le conseil de développement, alibi ou outil de démocratie locale ?' in *Territoires*, novembre 2000. pp. 19-21.

- Ouvrages sur l'évaluation des politiques publiques.

ARADEL, *L'évaluation du développement économique local : 12 bonnes questions à se poser*. Les Cahiers du développement économique local, n°1, mars 1999. 46p.

Commission européenne & C3E, *Evaluer les programmes socio-économiques. Volume 1 : Conception et conduite d'une évaluation*. Coll. MEANS. Luxembourg, Communautés européennes, 1999. 239p.

Commission européenne & C3E, *Evaluer les programmes socio-économiques. Volume 2 : Choix et utilisation des indicateurs pour le suivi et l'évaluation*. Coll. MEANS. Luxembourg, Communautés européennes, 1999. 261p.

Commission européenne & C3E, *Evaluer les programmes socio-économiques. Volume 3 : Principales techniques et outils d'évaluation*. Coll. MEANS. Luxembourg, Communautés européennes, 1999. 247p.

Conseil National de l'Évaluation, *Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, Rapport d'activité 2000-2002 (rapporteur général : Véronique Chanut), février 2003. 339p.

Catherine Jenkins & Bruno Roudier, *L'évaluation, un enjeu pour les territoires de projet*, FPNRF, ATEN, Ministère de l'Aménagement, Territoire et de l'Environnement, Coll. Expérimenter pour agir, n°2, septembre 1999.

❖ DOCUMENTS DE TRAVAIL (non publiés).

- Compte-rendus de réunions

Groupe Pays le 6 février 2003 à Captieux et le 19 juin 2003 à Marmande.

Réunion des **correspondants évaluation** (conseils régionaux et SGAR) à Paris le 8 juillet 2003.

Réunion du **Club territoires** (services de développement territorial des conseils régionaux) à Poitiers le 5 juin 2003.

- Évaluation des PCD.

Yves Janvier, **Direction aménagement et développement rural du CRA**, *Référentiel d'évaluation des projets collectifs de développement*, document interne au CRA, octobre 1997. 38p.

- Évaluation des contrats de plan et de la politique des pays.

CGP, *Évaluation de la politique des pays pour la période 2000-2006*, Note d'orientation, novembre 2001. 15p.

G. Rey-Giraud, *Évaluation du volet territorial des CPER, synthèse des réponses au questionnaire*, Note Datar / CGP, 17 mars 2003. 13p.

Pays et Quartiers d'Aquitaine, *Les contrats de Pays, Repères pour une contractualisation réussie en Aquitaine*, juillet 2003. 13p.

Préfecture de région Franche Comté & Conseil Régional de Franche Comté, *Cahier des charges pour l'évaluation de la politique des Pays en Franche Comté*. mars 2002. 8p.

Région Poitou-Charentes, *Évaluation du volet territorial du contrat de plan Etat-Région, Cahier des charges*. Juillet 2002. 15p.

SGAR Préfecture de la région Bourgogne, *Évaluation à mi-parcours du CPER 2000-2006 en Bourgogne, Lot numéro 1 : Contrats de Pays, Cahier des clauses administratives et techniques particulières*. 5 août 2002. 7p.

- Évaluation du programme européen LEADER +.

Commission européenne, DG Agriculture, *Lignes directrices pour l'évaluation des programmes LEADER +*, janvier 2002. 68p.

Observatoire européen LEADER, 'Évaluer la valeur ajoutée de l'approche LEADER' in *Innovation en milieu rural*, cahier n°4, juin 1999

Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles & Syndicat intercommunal d'étude et de programmation du canton de Marcillat, *Evaluation du programme LEADER II « Innover en Combrailles »*, avril 2000. 19p.

❖ **SITES INTERNET**

AIRIAL / Pays des Landes de Gascogne : www.airial-hautelande.org

Pays du Grand Bergeracois : www.pays-de-bergerac.com

Assemblée nationale et Sénat : www.assembleenationale.fr et www.senat.fr (comptes-rendus des débats parlementaires et dossiers législatifs)

ATEN (Atelier technique des espaces naturels) : www.espaces-naturels.fr/evaluation/ (évaluation dans les Parcs Naturels Régionaux)

Commissariat Général du Plan : www.evaluation.gouv.fr/cgp (suivi des dispositifs régionaux d'évaluation des CPER)

DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) : www.datar.gouv.fr

ETD (Entreprises Territoires Développement) : www.etd.asso.fr

Union européenne : www.europa.eu.int

Site du programme **LEADER+** : www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leaderplus/index_fr.htm

TABLES DES ENCADRES, TABLEAUX ET SCHEMAS.

Table des encadrés.

Encadré 1 : le programme LEADER +, les PCD et les démarches de pays : un même objectif de valeur ajoutée dans le développement local	9
Encadré 2 : La mise en œuvre d'une politique nationale par les acteurs locaux	11
Encadré 3 : La procédure de création des Pays issue de la Loi Urbanisme & Habitat (juin 2003).	13
Encadré 4 : la nouvelle loi conforte l'existence et le rôle du conseil de développement	22
Encadré 5 : Conséquences de la réforme de 2003 sur la structuration des Pays	24
Encadré 6 : le dispositif régional de soutien à l'ingénierie	29
Encadré 7 : L'approbation des chartes par la Région Aquitaine	35
Encadré 8 : La charte de pays dans la loi Urbanisme & Habitat	44
Encadré 9 : Des attentes différenciées selon les partenaires	49
Encadré 10 : Les modalités de contractualisation dans les différentes régions françaises	50

Table des cartes, tableaux et schémas.

Schéma 1 : Phases de la constitution d'un pays.	4
Carte 1 : Pays reconnus en CRADT en Aquitaine au 1 ^{er} janvier 2003	12
Tableau 1 : Hiérarchisation des critères de cohérence territoriale pour 5 pays d'Aquitaine	15
Tableau 2 : Synthèse des actions de communication, l'exemple de la Haute Gironde.	18
Tableau 3 : Composition des conseils de développement.	20
Tableau 4 : Intitulés des commissions thématiques du PGB.	23
Tableau 5 : Structures porteuses de six pays aquitains.	25
Schéma 2 : Dispositif de pilotage du Pays Adour Chalosse Tursan.	27
Carte 2 : Exemple de carte dans le domaine de l'habitat	37
Tableau 6 : Récapitulatif des thématiques abordées dans les diagnostics des six pays étudiés.	38
Tableau 7 : Incidences de différents scénarii d'évolution de la population en matière d'habitat, d'emploi et d'écoles dans le Pays des Landes de Gascogne.	39
Schéma 3 : les axes stratégiques de la Charte du Pays du Grand Bergeracois.	43
Schéma 4 : Les trois sphères du développement durable.	44
Tableau 8 : La définition de la notion de « projet structurant » par les chefs de projet.	51

ANNEXES

Annexe 1 : Article 25 de la LOADDT dite « loi Voynet » (1999)	61
Annexe 2 : Décret de septembre 2000 concernant les pays	63
Annexe 3 : Titre V de la loi Urbanisme & Habitat du 2 juillet 2003	67
Annexe 4 : Tableau récapitulatif de l'état d'avancement des pays en Aquitaine	69
Annexe 5 : Tableau comparatif des dispositions prévues par la LOADDT et par la loi Urbanisme & Habitat	71
Annexe 6 : Grille de lecture des chartes proposée par ETD	73
Annexe 7 : Grille d'entretien et liste des personnes interrogées	78

Annexe 1 : Article 25 de la LOADDT dite « loi Voynet » (1999)

LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Article 25

I. - L'intitulé du titre II de la loi no 95-115 du 4 février 1995 précitée est ainsi rédigé : « De l'organisation et du développement des territoires : des pays et des agglomérations ».

II. - L'article 22 de la même loi est ainsi rédigé :

« Art. 22. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays.

« Le périmètre d'étude du pays est arrêté par le représentant de l'Etat dans la région lorsque les communes appartiennent à la même région ou est arrêté conjointement par les représentants de l'Etat dans les régions concernées dans le cas contraire. Ces arrêtés interviennent après avis conforme de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire intéressées et après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes, ainsi que du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés et des départements et régions concernés. Ces avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de trois mois.

« Les communes ou leurs groupements peuvent prendre l'initiative de proposer une modification du périmètre du pays. Cette modification intervient dans les formes prévues à l'alinéa précédent.

« Il ne peut être reconnu de pays dont le périmètre coïncide exactement avec celui d'un parc naturel régional. Si le territoire du pays recouvre une partie du périmètre d'un parc naturel régional ou si le territoire d'un parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un pays et qu'il ne peut être procédé à l'harmonisation de périmètres, la reconnaissance de la dernière entité constituée nécessite la définition préalable, par convention passée entre les parties concernées, des missions respectives confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du pays sur les parties communes. La charte du pays et les actions qui en procèdent doivent être, sur les parties communes, compatibles avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional en application de l'article L. 244-1 du code rural.

« Le pays doit respecter le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. Une commune membre d'un pays constaté à la date de la publication de la loi no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et d'un établissement public de coopération intercommunale peut concilier cette double appartenance si les missions qu'elle partage dans le pays ne recoupent pas les compétences de l'établissement public de coopération intercommunale auquel elle appartient. Les modalités de cette double appartenance sont précisées par une convention entre la commune, le pays et l'établissement public de coopération intercommunale.

« Dès que le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées ont arrêté le périmètre d'étude du pays, les communes, ainsi que leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, élaborent en association avec le ou les départements et la ou les régions intéressés une charte de pays en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et porteuses de projets de développement, notamment en matière touristique. Cette charte exprime le projet commun de développement durable du territoire selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme "Actions 21" qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1er et 15 juin 1992 et les orientations fondamentales de l'organisation spatiale qui en découlent, ainsi que les mesures permettant leur mise en oeuvre ; elle vise à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. La charte est adoptée par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement et de développement économique.

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le conseil de développement s'organise librement. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en oeuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions.

« Lorsque la charte de pays a été adoptée, le ou les représentants de l'Etat dans la ou les régions concernées arrêtent le périmètre définitif du pays dans les formes prévues au deuxième alinéa ci-dessus. Les pays dont la charte a été approuvée à la date de la publication de loi no 99-533 du 25 juin 1999 précitée ne sont pas modifiés.

« L'Etat coordonne, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement territorial avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il est tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics.

« En vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du pays, les communes et les groupements de communes qui constituent le pays devront, sauf si le pays est préalablement organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit créer un groupement d'intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte.

« Le groupement d'intérêt public de développement local mentionné à l'alinéa précédent est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière. Ce groupement est créé par convention entre les communes et les groupements de communes constituant le pays pour exercer les activités d'études, d'animation ou de gestion nécessaires à la mise en oeuvre des projets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et touristiques d'intérêt collectif prévus par la charte du pays. Sa convention constitutive doit être approuvée par l'autorité administrative chargée d'arrêter les périmètres du pays. Elle règle l'organisation et les conditions de fonctionnement du groupement. Elle détermine également les modalités de participation des membres aux activités du groupement ou celles de l'association des moyens de toute nature mis à sa disposition par chacun des membres ainsi que les conditions dans lesquelles ce dernier peut accueillir en son sein d'autres membres que ses membres fondateurs. Les personnes morales de droit public doivent disposer de la majorité des voix dans les instances collégiales de délibération et d'administration du groupement. Le groupement peut recruter un personnel propre.

« Le groupement d'intérêt public de développement local ne comprend pas de commissaire du Gouvernement. Gérant des fonds publics, le groupement obéit aux règles de la comptabilité publique. Ses actes sont exécutoires dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées à l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales. Les dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales leur sont applicables.

« Lorsque la charte de pays vise en priorité à préserver et requalifier le patrimoine naturel, paysager et culturel et à conforter les espaces agricoles et forestiers de territoires soumis à une forte pression d'urbanisation et d'artificialisation et en l'absence de schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec les orientations fondamentales de l'organisation spatiale de la charte. Ces pays peuvent obtenir un label reconnaissant leur spécificité selon des modalités fixées par décret.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article. »

Annexe 2 : Décret de septembre 2000 concernant les pays

Décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement,

Vu le code rural, notamment l'article L. 244-1 ;

Vu la loi no 82-653 du 29 juillet 1982 modifiée portant réforme de la planification ;

Vu la loi no 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, notamment son article 22 ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

Décète :

Art. 1er. - Les communes ou les groupements de communes qui prennent l'initiative de faire reconnaître un pays adressent au préfet de région, après en avoir informé les autres communes ou groupements de communes situées dans le périmètre proposé dudit pays, un dossier comprenant :

a) Un rapport justifiant le périmètre proposé ;

b) Le nom et le siège de la collectivité ou de l'organisme chargé de la coordination au cours de la procédure.

Lorsque le pays s'étend sur plusieurs régions, le dossier est adressé simultanément aux préfets de région compétents qui désignent l'un d'entre eux comme coordonnateur chargé de la procédure.

Art. 2. - S'il estime que les conditions pour arrêter le périmètre d'étude du pays sont réunies, le préfet de région saisit pour avis le ou les conseils généraux et le ou les conseils régionaux intéressés.

A la demande du préfet de région, le ou les préfets de département compétents recueillent l'avis de la ou des commissions départementales de coopération intercommunale.

Le préfet de région et le président du conseil régional inscrivent à l'ordre du jour de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire l'examen du dossier.

Les avis sollicités en application des alinéas précédents sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans le délai de trois mois de la saisine.

Si l'avis de la ou des conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire est conforme ou réputé favorable, le préfet de région ou les préfets de région arrêtent le périmètre d'étude du pays et établissent la liste des communes et de leurs groupements ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique qui en font partie.

Art. 3. - Les communes et les groupements de communes qui ont engagé la procédure soumettent aux autres communes et groupements figurant dans l'arrêté préfectoral mentionné au dernier alinéa de l'article 2 une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement. Celui-ci élit son président parmi ses membres. Les moyens de son fonctionnement sont déterminés, le cas échéant, par convention entre les communes et les groupements de communes intéressés.

Art. 4. - En association avec le conseil de développement, le ou les départements et la ou les régions intéressés, les communes et leurs groupements figurant dans l'arrêté préfectoral mentionné au dernier

alinéa de l'article 2 élaborent la charte de pays dans le respect des prescriptions du sixième alinéa de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 susvisée.

La charte de pays exprime le projet commun de développement durable du territoire. Elle comprend :

- a) Un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans ;
- b) Un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en oeuvre ainsi que les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du pays ;
- c) Des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

Lorsque les conditions d'application de l'avant-dernier alinéa de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 susvisée sont réunies, mention expresse en est faite dans un chapitre de la charte qui précise les orientations fondamentales de l'organisation spatiale avec lesquelles les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles.

Les plans d'occupation des sols ou les documents d'urbanisme en tenant lieu, qui ne sont pas compatibles avec la charte, sont mis en révision dans les trois mois suivant l'adoption de la charte. Si, postérieurement à la reconnaissance du pays, est élaboré ou mis en révision un schéma directeur au sens de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme dont le périmètre recouvre tout ou partie du pays, le préfet de région transmet la charte à l'organisme chargé de l'élaboration du schéma directeur. Le schéma directeur prend en compte le périmètre et la charte du pays.

Art. 5. - La charte du pays est adoptée par délibération des conseils municipaux ou, si les compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique ont été transférées à des groupements de communes, par délibération des organes délibérants de ces groupements.

Elle est tenue à la disposition du public dans les mairies des communes qui l'ont approuvée ainsi qu'à la préfecture. Mention des lieux où elle peut être consultée est insérée en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés et affichée pendant deux mois dans les mairies des communes inscrites dans le périmètre d'étude du pays.

Art. 6. - S'il estime la charte du pays conforme aux prescriptions de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 susvisée, le préfet de région recueille les avis prévus à l'article 2 ci-dessus selon les modalités fixées par ce même article.

A l'issue de la procédure, le préfet de région ou les préfets de région arrêtent le périmètre définitif du pays correspondant aux territoires des communes et des groupements de communes ayant adopté la charte du pays.

L'arrêté fixant le périmètre définitif vaut reconnaissance du pays.

Art. 7. - Dans le délai de dix ans suivant la reconnaissance du pays, les communes et les groupements de communes ayant adopté la charte se prononcent, par délibérations, sur son maintien en l'état pour une nouvelle période de dix ans ou sur sa mise en révision.

La révision de la charte est effectuée selon les modalités définies pour son adoption aux articles 4 et 5. Elle donne lieu à une évaluation des actions conduites pour atteindre les objectifs fixés par la charte.

Art. 8. - I. - Le pays reconnu est représenté par un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre définitif ou par un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public de développement local constitué par les communes ou les groupements de communes faisant partie du pays.

II. - En cas de création d'un groupement d'intérêt public de développement local, sa convention constitutive comporte :

- 1o La dénomination du groupement ;
- 2o Les noms, raison sociale ou dénomination, forme juridique et siège de chacun des membres du groupement ;
- 3o La durée pour laquelle le groupement est constitué ;
- 4o L'objet du groupement ;

- 5o L'adresse du siège du groupement ;
- 6o Les règles d'organisation, de fonctionnement et de représentation du groupement ainsi que les conditions et formalités prévues pour sa dissolution ;
- 7o Les modalités de participation des membres aux activités du groupement ou celles de l'association des moyens de toute nature mis à disposition par chacun de ses membres ainsi que les conditions dans lesquelles ils sont tenus aux dettes du groupement ;
- 8o Les conditions par lesquelles le groupement peut accueillir en son sein de nouveaux membres ;
- 9o Les conditions de recrutement ou de mise à disposition des personnels ainsi que la répartition des charges financières en résultant.

La convention, signée par les représentants dûment habilités de chacun des membres, est transmise pour approbation au préfet de région dans le ressort duquel se trouve le siège de l'organisme, qui se prononce dans un délai de trois mois. L'arrêté d'approbation, mentionnant la dénomination, l'objet et le siège du groupement, l'identité des membres fondateurs et la durée de la convention, est publié dans le recueil des actes de la préfecture et inséré en caractères apparents dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés.

Le groupement d'intérêt public jouit de la personnalité morale dès la publication de l'arrêté d'approbation au recueil des actes de la préfecture.

Les arrêtés approuvant les modifications de la convention constitutive sont pris dans les mêmes formes et soumis aux mêmes modalités de publication.

Le groupement d'intérêt public de développement local est dissous selon les modalités prévues par la convention constitutive ou par décision du préfet de région, après que le groupement a été mis à même de présenter ses observations, notamment lorsque les personnes morales de droit public, membres du groupement, ne disposent plus de la majorité des voix dans les instances collégiales de délibération et d'administration du groupement. La dissolution du groupement entraîne sa liquidation. La personnalité morale du groupement survit pour les besoins de sa liquidation.

Après paiement des dettes et, le cas échéant, remboursement du capital ou reprise des apports, l'excédent d'actif est attribué à un ou plusieurs bénéficiaires par décision de l'autorité administrative compétente pour approuver la dissolution.

Art. 9. - Le contrat particulier mentionné au dixième alinéa de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 susvisée porte sur un programme pluriannuel d'actions et d'animation élaboré par le pays, en association avec l'Etat, la région et, le cas échéant, les départements intéressés. Ce programme doit être conforme aux orientations fondamentales et aux priorités définies par la charte du pays.

Le contrat précise :

- les modalités par lesquelles les personnes signataires entendent tenir compte de l'existence du pays pour l'organisation des services publics ;
- les moyens d'intervention et les financements pluriannuels que chaque signataire prévoit de consacrer au soutien des actions du pays ;
- les principes de coordination définis entre les signataires pour veiller à la cohérence de leurs actions sur le territoire du pays.

Le contrat est complété, le cas échéant, par des conventions particulières qui précisent les conditions de mise en oeuvre des différentes actions prévues. Ces conventions particulières peuvent être établies avec les différents maîtres d'ouvrage désignés par le contrat pour conduire les actions programmées.

Lorsque le contrat est signé par plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre représentant le pays, ces derniers fixent, par convention passée entre eux, les conditions et modalités selon lesquelles ils se répartissent les tâches de veiller à la mise en oeuvre de la charte et d'assurer au sein du pays la cohérence et la coordination des actions de développement, de mise en valeur et d'animation du territoire conduites par les personnes signataires du contrat particulier mentionné au premier alinéa.

Art. 10. - I. - Lorsque le territoire d'un pays dont il est demandé la reconnaissance recouvre une partie d'un parc naturel régional classé en application de l'article L. 244-1 du code rural, la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire se prononce sur le périmètre du pays ainsi proposé.

Lorsque, sur avis conforme ou réputé favorable de la conférence régionale, le préfet de région a arrêté le périmètre d'étude du pays, l'organisme gestionnaire du parc et les communes ou groupements de communes ayant compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique qui appartiennent simultanément au parc naturel régional et au pays passent une convention par laquelle ils s'engagent à veiller à la cohérence et à la complémentarité de l'action du pays et du parc naturel régional sur leurs parties communes. La convention précise les missions respectives du pays et du parc naturel régional sur leurs parties communes et définit notamment les domaines d'action pour lesquels l'organisme de gestion du parc naturel régional a vocation exclusive à assurer, le cas échéant par voie de contrat particulier, la cohérence des actions programmées de l'Etat et des collectivités territoriales sur ces parties communes.

La convention est annexée respectivement à la charte du parc naturel régional et à la charte du pays soumise à approbation. Le rapport de présentation de la charte du pays justifie de sa compatibilité avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional en application de l'article L. 244-1 du code rural.

II. - Lorsque le projet de parc naturel régional recouvre une partie du territoire d'un pays reconnu, la région et la ou les personnes morales de droit public représentant le pays, à défaut d'accord pour harmoniser les périmètres, définissent, par convention, les missions respectives du pays et du parc naturel régional sur leurs parties communes et notamment les domaines d'action pour lesquels le parc naturel régional aura vocation exclusive à assurer, le cas échéant par voie de contrat particulier, la cohérence des actions programmées de l'Etat et des collectivités territoriales sur ces parties communes.

La convention est annexée respectivement au projet de charte du parc naturel régional et à la charte du pays, cette dernière étant, s'il y a lieu, modifiée pour être rendue compatible avec les orientations de protection, de mise en valeur et de développement définies par la charte du parc naturel régional.

III. - L'organisme de gestion du parc naturel régional et la ou les personnes morales représentant le pays sont associés à l'élaboration et à la révision de leurs chartes respectives pour ce qui concerne les parties communes de leur territoire.

Art. 11. - La publication du périmètre des pays qui ont fait l'objet avant le 30 juin 1999 d'une constatation par les commissions départementales de la coopération intercommunale et qui respectent le périmètre des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre est regardée comme produisant les effets d'un arrêté de périmètre d'étude à la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Les pays dont la charte a été approuvée avant le 30 juin 1999 sont regardés comme ayant fait l'objet d'une reconnaissance au sens de l'article 6 ci-dessus. Ils se dotent d'un conseil de développement.

[...]

Annexe 3 : Titre V de la loi Urbanisme & Habitat du 2 juillet 2003

LOI n° 2003-590 du 2 juillet 2003

Urbanisme et Habitat

TITRE V

DISPOSITIONS RELATIVES AUX PAYS

Article 95

L'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est ainsi rédigé :

« Art. 22. - I. - Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en pays.

« II. - Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays.

« III. - Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement, comprenant notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays.

« Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte de développement du pays et à son suivi.

« IV. - Le périmètre du pays doit respecter les limites des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« Lorsque la création ou la modification du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est susceptible de modifier le périmètre d'un ou de plusieurs pays, le ou les préfets de région concernés engagent la modification du périmètre du ou des pays concernés, après, le cas échéant, que le ou les préfets de département ont fait application des dispositions prévues dans les articles L. 5711-1 et L. 5721-6-3 du code général des collectivités territoriales.

« Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un parc naturel régional, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de ce parc sur le territoire commun. L'organisme de gestion du parc assure la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays et qui relèvent des missions du parc sur le territoire commun.

« Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays.

« Pour les pays constatés à la date de publication de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, le préfet de région concerné pourra apprécier l'opportunité de déroger à l'obligation de respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Au terme d'un délai de trois ans suivant la promulgation de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, les périmètres des pays concernés devront respecter les périmètres des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

« V. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés approuvent la charte de développement du pays et son périmètre. Ils demandent aux représentants de l'Etat dans les régions concernées de les soumettre pour avis aux conseils généraux et aux conseils régionaux concernés, qui disposent pour se prononcer d'un délai de trois mois à compter de la notification de la charte de développement du pays à leur président. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

« VI. - Au vu du projet présenté et des avis formulés, les représentants de l'Etat dans les régions concernées vérifient que le pays peut être formé et en publient le périmètre par arrêté.

« VII. - Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du pays.

« VIII. - Pour mettre en oeuvre la charte de développement du pays qu'ils ont approuvée, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou, le cas échéant, les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées pour mener ensemble des actions en faveur du développement local peuvent conclure avec l'Etat, les régions et les départements concernés un contrat. Par ce contrat, l'Etat et les collectivités locales concernées s'engagent à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens en vue de la réalisation de la charte de développement du pays. Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou les signataires du contrat peuvent confier à une personne publique l'exécution d'une partie de celui-ci.

« L'Etat et les collectivités locales tiennent compte du projet de pays pour l'organisation des services publics. »

Article 96

I. - Les pays dont le périmètre définitif a été reconnu avant la date de publication de la présente loi sont réputés constitués dans les conditions prévues à l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour le développement du territoire.

II. - Les groupements d'intérêt public de développement local créés en application de l'article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire sont prorogés pour une durée de deux ans à compter de la publication de la présente loi.

Article 97

I. - Dans le cinquième alinéa de l'article 2 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, les mots : « au treizième alinéa de l'article 22 » sont remplacés par les mots : « à l'article 22 ».

II. - Dans le III du B de l'article 1er de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les mots : « au treizième alinéa de l'article 22 » sont remplacés par les mots : « à l'article 22 ».

III. - Dans l'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000), les mots : « à l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire » sont remplacés par les mots : « à l'article 96 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat ».

IV. - L'article L. 333-4 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« Art. L. 333-4. - Lorsque le périmètre d'un pays inclut des communes situées dans un parc naturel régional, la compatibilité des documents, la cohérence et la coordination des actions menées au titre du pays sur le territoire commun sont assurées conformément au troisième alinéa du IV de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. »

V. - Après le septième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale recouvre en tout ou partie celui d'un pays ayant fait l'objet d'une publication par arrêté préfectoral, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement du pays. »

Annexe 4 : Tableau récapitulatif de l'état d'avancement des pays en Aquitaine

	PAYS	Date de reconnaissance du périmètre d'étude / définitif	Etat d'avancement	Structure porteuse	Caractéristiques du territoire		
					superficie	population	nombre de communes
Dordogne	Grand Bergeracois	26 janvier 2001	Validation de la Charte en juin 2003 par le CRA	Association	2 182 km ²	103 000 habitants	159 communes
	Périgord Noir	Pays « Pasqua » reconnu le 21 octobre 1999	Rédaction de la Charte	Association	2 287 km ²	80 000 habitants	146 communes
	Périgord Vert	18 novembre 2002	CD en cours de constitution	Association	2 500 km ²	83 000 habitants	171 communes
	Vallée de l'Isle	18 novembre 2002	CD installé en avril 2003, préparation de la Charte	Association	1 675 km ²	130 000 habitants	96 communes
Gironde	Cœur entre Deux Mers	18 novembre 2002	CD en cours de constitution	Syndicat mixte	550 km ²	80 000 habitants	71 communes
	Haut entre Deux Mers	2 juillet 2001	Démarche suspendue depuis le 31 décembre 2002	Communauté de communes du Haut entre Deux Mers, dissoute le 31 décembre 2002	730 km ²	30 000 habitants	79 communes
	Haute Gironde	Avril 1999 (Pays en émergence)	Validation de la Charte en juin 2003 par le CRA	SIVOM de la Haute Gironde puis Syndicat mixte depuis le 1 ^{er} mars 2003	771 km ²	71 044 habitants	65 communes, organisées en 5 CC, 1 SIVOM et une commune isolée
	Libournais	2 juillet 2001	Charte présentée le 10 juillet 2003	Syndicat mixte depuis décembre 2001	1 250 km ²	135 000 habitants	129 communes
	Pays Médoc	8 mars 2001	Validation de la Charte en juin 2003 par le CRA	Syndicat mixte (décembre 1999)	2 410 km ²	119 415 habitants	57 communes, organisées en 6 CC et 3 communes isolées
	Landes de Gascogne	14 janvier 2002	Validation de la Charte en juin 2003 par le CRA	AIRIAL (association de développement local) puis GIP-DL (en cours de validation)	5 440 km ²	70 469 habitants	124 communes

	PAYS	Date de reconnaissance du périmètre d'étude / définitif	Etat d'avancement	Structure porteuse	Caractéristiques du territoire		
					superficie	population	nombre de communes
Landes	Adour Chalosse Tursan	14 janvier 2002	Validation de la Charte en juin 2003 par le CRA	Association de développement puis GIP-DL à partir de décembre 2002	> 2 000 km ²	75 000 habitants	141 communes organisées en 7 CC, 1 SIVOM et 3 communes isolées
	Adour Landes Océanes	14 janvier 2002	Préparation de la Charte	Association	1 489 km ²	130 000 habitants	75 communes
	Landes Nature Côte d'Argent	18 novembre 2002	CD installé en avril 2003, préparation de la Charte	Association	1 539 km ²	39 000 habitants	23 communes
Lot-et-Garonne	Agenais	14 janvier 2002	CD en cours de constitution	4 CC et la CA d'Agen	744 km ²	92 000 habitants	52 communes
	Dropt	18 novembre 2002	CD en cours de constitution, Charte en cours d'élaboration	Syndicat mixte	900 km ²	26 300 habitants	69 communes
	Val de Garonne – Gascogne	18 novembre 2002	CD en cours de constitution, Charte présentée le 17 juillet 2003	Communauté de communes Val de Garonne	1 133 km ²	60 920 habitants	58 communes
	Vallée du Lot	Périmètre d'étude en cours de validation	CD en cours de constitution et préparation de la charte	Syndicat mixte		102 200 habitants	103 communes
Pyrénées Atlantiques	Grand Pau	14 janvier 2002	CD installé en octobre 2002	Association	1 329 km ²	218 000 habitants	142 communes
	Pays Basque	Schéma d'aménagement et de développement adopté en 1995, Pays « Pasqua » constaté en 1997	Mise en œuvre de la 'convention spécifique'	Conseil des élus / Conseil de développement	2 980 km ²	262 300 habitants	158 communes
	Val d'Adour	Janvier 1999 (Pays en émergence) / 26 novembre 2001	Contrat signé en décembre 2002. Mise en œuvre des actions	GIP-DL Euradour	1 117 km ²	59 000 habitants	202 communes

Annexe 5 : Tableau comparatif des dispositions prévues par la LOADDT et par la loi Urbanisme & Habitat

	LOADDT (25 juin 1999)	Loi Urbanisme & Habitat (2 juillet 2003)
Définition d'un pays	Un territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.	<ul style="list-style-type: none"> • Cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. • Bassin de vie ou d'emploi.
Objet du pays	La charte de pays exprime le projet commun de développement durable du territoire en prenant en compte les dynamiques locales déjà organisées et les recommandations du programme « Agenda 21 ».	Le pays exprime une communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux. Il est le cadre d'élaboration d'un projet commun de développement durable sous la forme d'une charte de développement du pays.
Initiative	Communes ou leurs groupements.	Commune ou EPCI à fiscalité propre.
Reconnaissance	<p>Le <u>périmètre d'étude</u> est arrêté, sur proposition des communes et de leurs groupements, par le ou les préfets de région concernés, après avis conforme de la CRADT et avis simple de la CDCI et des préfets de département et de région concernés.</p> <p>Elaboration et adoption de la charte de pays par les communes et leurs groupements.</p> <p>Le <u>périmètre définitif</u> est arrêté par le ou les préfets de région concernés après adoption de la charte.</p>	<p>La charte et le périmètre sont approuvés par les communes ou EPCI.</p> <p>Ils sont soumis pour avis simple aux Conseils généraux et régionaux concernés (délai de 3 mois).</p> <p>Le (ou les) préfet de région vérifie que le pays peut être formé et en publie le périmètre par arrêté.</p>
Conseil de développement	<p>Il est créé par les communes et leurs groupements et est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.</p> <p>Il s'organise librement.</p> <p>Il est associé à l'élaboration de la charte de pays et tenu informé de la mise en œuvre des actions. Il est associé à leur évaluation.</p>	<p>Il comprend notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs du pays.</p> <p>Son organisation est librement définie par les EPCI ou communes.</p> <p>Il est associé à l'élaboration de la charte et à son suivi.</p>
Articulation Pays/EPCI	<p>Le pays doit respecter les périmètres des EPCI à fiscalité propre.</p> <p>Il existe une possibilité de double appartenance pour une commune si le pays était constaté à la date de publication de la LOADDT. Signature d'une convention entre la commune, le pays et l'EPCI pour en préciser les modalités.</p>	<p>Le pays doit respecter les limites des EPCI à fiscalité propre.</p> <p>Si la création ou modification du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre a des conséquences sur le périmètre d'un pays, le (ou les) préfet de région concerné peut demander modification du périmètre du pays.</p> <p>Pour les Pays reconnus avant juin 1999 (Pays 'Pasqua'), la cohérence entre les limites du Pays et celles des EPCI à fiscalité propre devra être réalisée dans un délai de trois ans après promulgation de la présente loi.</p>

	LOADDT (25 juin 1999)	Loi Urbanisme & Habitat (2 juillet 2003)
Articulation Pays/PNR	<p>Pas de coïncidence exacte des périmètres. S'il y a chevauchement, une convention doit être passée entre le PNR et le pays pour définir la répartition des missions.</p> <p>La charte de pays et les actions menées par le pays doivent être compatibles avec les orientations de la charte sur le territoire commun .</p>	<p>Pas de coïncidence exacte des périmètres. S'il y a chevauchement, la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte du PNR sur le territoire commun.</p> <p>La coordination des actions revient au PNR.</p>
Articulation Pays/SCOT	<p>En l'absence de SCOT et en cas de forte pression foncière, si la charte vise à préserver le patrimoine naturel et à conforter les espaces agricoles, les POS / PLU doivent être compatibles avec les orientations posées dans la charte.</p>	<p>S'il existe un SCOT en vigueur, le projet de charte de développement du pays tient compte du PADD.</p> <p>A l'inverse, le PADD d'un SCOT en cours d'élaboration tient compte de la charte de développement du pays.</p>
Organisation	<p>Trois possibilités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre - GIP de développement local - syndicat mixte 	<p>Les modalités d'organisation sont définies librement par les communes ou EPCI.</p> <p>Le GIP-DL est supprimé en tant que forme juridique. Ceux qui existent au moment de la publication de la loi sont prorogés pour une durée de deux ans.</p>
Contractualisation	<p>Soit avec la personne publique porteuse du pays (GIP ou Syndicat mixte), soit avec le ou les EPCI qui le constituent.</p>	<p>Contractualisation entre les communes ou EPCI, ou les personnes publiques ou privées qu'ils ont constituées d'une part et l'Etat, les régions et les départements d'autre part .</p>
Mise en œuvre des actions		<p>Les communes ou EPCI, ou les personnes publiques signataires du contrat peuvent confier à une personne publique l'exécution d'une partie de celui-ci.</p>

Annexe 6 : Grille de lecture des chartes proposée par ETD

Annexe 7 : Grille d'entretien et liste des personnes interrogées

GRILLE D'ENTRETIEN EVALUATION DES CHARTES DE PAYS

1. Quel est L'HISTORIQUE DU TERRITOIRE en matière de développement local ? quel est l'historique de la démarche ?

- D'où provient l'initiative de monter un Pays ? y a-t-il un ou quelques élus moteurs ?
- Le territoire avait-il une existence avant la mise en place du Pays, notamment dans les autres procédures de développement local (Leader, PCD, association de développement local, bassin d'emploi ?
- Existe-t-il un événement, un facteur qui peut expliquer la nécessité ressentie de travailler ensemble ?
- Le périmètre a-t-il dû être adapté au fur et à mesure ? si oui pourquoi ? Y a-t-il eu volonté d'établir un périmètre plus vaste ?
- La définition du périmètre laisse-t-elle des communes isolées ? Quelle articulation du Pays avec les territoires voisins ?

2. Quel est le niveau de MOBILISATION ET DE MOTIVATION DES ELUS ?

- Quelle est leur perception ce qu'est le Pays ? y a-t-il une réelle prise de conscience de l'intérêt du Pays ?
- Y a-t-il collaboration ou concurrence dans la démarche ? Est-ce que chacun cherche à défendre l'intérêt de sa commune / CC ? des découragements en cours de procédure, face à leur lenteur, aux difficultés rencontrées ?

3. Quelle est L'IDENTITE DU TERRITOIRE ?

- Quels sont les éléments constitutif du territoire et de ses limites ? Sur quels critères le territoire a-t-il été défini ? recours à des éléments statistiques ? respect des limites administratives ?
- Classer les critères de constitution du périmètre dans l'ordre d'importance : données statistiques (bassin de vie, d'emploi, aires urbaines), éléments culturels, lignes de démarcation, naturelles ou artificielles (route, fleuve...)

4. Quelle a été la DEMARCHE D'ASSOCIATION DE LA POPULATION ?

- Quelles actions de communications ont été menées ? Avec quels résultats ?
- Le nombre de rencontres / réunions a-t-il paru suffisant ? quelles attentes vis-à-vis de ces réunions (ouvertes au public ou non) ? Ont-elles été constructives ?
- Les habitants du territoire se sont-ils approprié la démarche de constitution du Pays ? ou y a-t-il eu « confiscation » de la démarche par certaines catégories de personnes ?
- Est-ce qu'il a eu mobilisation de personnes autres que les personnes ressources ? L'intervention des acteurs s'est-elle faite uniquement à travers des organisations

collectives (associations, syndicats, Chambres consulaires) ? y a-t-il eu des démarches individuelles volontaires ? Est-ce que la démarche Pays a été l'occasion d'un renouvellement de la participation citoyenne (personnes, moyens) ?

5. Quelles ont été les MODALITES DE MISE EN PLACE DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT, en termes de représentativité du territoire et de modes de fonctionnement ?

- Quelles modalités de mise en place (appel à candidatures, tirage au sort) ? Composition : présence d'élus ? représentativité du territoire et de la population locale (composition sociologique) ? Place des socioprofessionnels, des associations ?
- Quelle intervention dans le processus d'élaboration de la Charte, à quelle(s) étape(s), sous quelle forme ?
- Quelle organisation interne : structure juridique autonome ? modalités de régulation internes ? (règlement interne, charte déontologique...) quels moyens à disposition ?
- Comment peut-on qualifier la démarche participative sur votre territoire : information, consultation, concertation, participation à la décision, participation à la mise en œuvre ?

6. Les MOYENS MATERIELS ET HUMAINS engagés lors de la préparation de la Charte ont-ils paru suffisants ?

- › Les communes / CC à l'initiative du projet se sont-elles mobilisées en termes de financement, de moyens matériels, humains mis à disposition ?
- › Quelle participation financière et/ou matérielle des partenaires (Etat, Région, département, UE) ? Ces dispositifs de soutien sont-ils suffisants, adaptés aux besoins ? des actions ont-elles été abandonnées faute de financement (par exemple une étude approfondie sur un domaine spécifique) ?
- › Provenance des données du diagnostic : achat de fichiers INSEE ? études spécifiques sur certains points du diagnostic ?
- › Par exemple pour ce qui est du calendrier : Quel délai de rédaction de la Charte ? ce délai a-t-il été plus long que prévu ? pourquoi ?
- › Recours à des échanges d'expériences ? avec quels territoires ? à quel moment ? sous quelle forme et avec quels résultats ?

7. La STRUCTURATION DU MILIEU local est-elle satisfaisante ?

- › Quelle structure porteuse au départ ? Quelle structure juridique choisie pour le Pays ? quels problèmes pratiques peuvent se poser, par exemple en termes de représentation et de représentativité des différents acteurs ?
- › Le partage des rôles entre techniciens, société civile et élus est-il clairement déterminé ? (organigramme, schéma disponible) Y a-t-il des conflits sur ce point ?
- › Quelle organisation territoriale avant l'élaboration du projet de territoire ? (intercommunalités) quels progrès depuis ?
- › L'échelle du pays est-elle entrée dans les mentalités ? a-t-elle encouragé des acteurs à travailler ensemble à cette échelle : associations, clubs de sport...

En conclusion, quelles réussites ? quels échecs dans la démarche d'élaboration de la Charte ?

Y a-t-il perception de décalages entre la conception des Pays sur le terrain (élus et chargés de projets) et celle des autres institutions (Etat, région, département) ? dans quel sens ? et avec quelles conséquences concrètes ?

8. Comment la Charte met-elle en avant LES SPECIFICITES DU TERRITOIRE ?

- Quelles sont ces spécificités mises en avant ? (exemples) les points communs du territoire et ses différences vis-à-vis de l'extérieur ? mise en avant de ses diversités ? des spécificités sociales, économiques, culturelles ?
- Y a-t-il eu prise de conscience de points faibles ou forts du territoire relativement ignorés jusque là ?

9. Le choix des ORIENTATIONS STRATEGIQUES à mettre en œuvre.

- o Comment l'horizon de 10 ans a-t-il été pris en compte lors de l'élaboration de la Charte ?
- o Y a-t-il le choix d'un scénario de développement pour le territoire ? Comment s'est fait le choix des orientations ? un consensus sur ce point ?
- o Plus précisément, a-t-on cherché à définir les vocations des différentes parties du territoire selon leurs ressources et les besoins réels des habitants. La cartographie reflète-t-elle cela ?

10. La COHERENCE du projet vis-à-vis des autres politiques de développement local :

- o A-t-on recherché une coordination avec les autres procédures de développement local : PCD, programmes européens (Leader, Objectif 2) ? Cohérence avec une Charte de PNR (convention ?)
- o Certaines actions relèvent-elles de financements de droit commun ?
- o Au niveau des orientations : cohérence avec les grandes lignes données par l'Etat et la Région sur ce territoire (notamment SRADT, CPER) ? et avec les priorités avancées par l'Etat et la Région dans la convention d'application du CPER ?

11. Comment les ACTIONS A METTRE EN ŒUVRE s'articulent entre elles et avec les orientations stratégiques ?

- o Des actions déjà prévues avant la mise en place du Pays ont-elles été reprises dans la Charte ? ou bien celles-ci découlent-elles des orientations stratégiques.
- o Les actions sont-elles articulées les unes avec les autres ? Les actions sont-elles organisées en « grappes d'actions convergentes vers un objectif identifié » ? Des opérations envisagées associent-elles plusieurs partenaires ? des maîtrises d'ouvrage partagées ?
- o Comment définir la notion de « projet structurant » ? quels exemples ?

- Y a-t-il des actions non présentes dans les financements de droit commun ? aspect innovant des actions projetées ?

12. Comment est anticipée la phase de NEGOCIATION DU CONTRAT ?

- ↪ Quel est le degré de précision dans la Charte en termes de description des actions (échancier, maîtrise d'ouvrage) ? un programme d'action ?
- ↪ Des actions prioritaires sont-elles mises en avant ? si oui, par qui ont-elles été choisies ? sur la base de quels critères ? Y a-t-il d'ores et déjà des projets concrets qui feront clairement partie de la négociation du contrat ?
- ↪ Sinon, quel calendrier prévisionnel de préparation du programme d'actions et de négociation du contrat ?

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES :

3 avril	Bernard Rouchaléou	Directeur du Pays des Landes de Gascogne
1 ^{er} juillet	Helen Rochery	Directrice du Pays de la Haute Gironde
4 juillet	Lydia Gatto	Directrice du Pays Val de Garonne – Gascogne
9 juillet	Martine Noverraz	Directrice du Pays Médoc
16 juillet	Elise Cattiaux	Directrice du Pays du Grand Bergeracois
24 juillet	Bernard Rochaleou	Directeur du Pays des Landes de Gascogne

Note : les entretiens avec Bernard Rouchaléou ont été menés de façon plus informelle, et se sont révélés difficiles à exploiter. C'est pour cette raison qu'ils ne sont que peu cités dans le cours du texte.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES SIGLES	2
INTRODUCTION	3
AXE 1 : EVALUATION ORGANISATIONNELLE LA 'DEMARCHE PAYS'	10
A. Délimiter un territoire cohérent et pertinent	13
1. Le processus de constitution du territoire	13
2. Les critères de pertinence et de cohérence	14
B. Associer la population et organiser la concertation	17
1. Communiquer en direction des habitants du territoire	17
2. Parvenir à mobiliser les acteurs locaux	19
3. Mettre en place et organiser le conseil de développement	20
a) La composition du conseil de développement	20
b) Les moyens à disposition du conseil de développement	21
c) Le rôle tenu par le conseil de développement dans la démarche de pays	22
C. Mettre en œuvre les moyens matériels nécessaires à l'élaboration de la charte	24
1. Mettre en place une structure porteuse adéquate	24
a) Le pays : une structure de mission	24
b) Une structure porteuse reconnue et adaptée à ces missions	25
c) L'organisation administrative du territoire	26
2. Se donner les moyens d'élaborer une charte de pays	28
a) Les moyens humains et matériels mobilisés	28
b) Le recours à des compétences extérieures	29
D. Un effet de levier sur l'organisation du territoire ?	31
1. Un territoire mieux structuré ?	31
2. De nouvelles habitudes de travail en commun ?	32
AXE 2 : EVALUATION STRATEGIQUE LA CHARTE DE PAYS	34
A. Un état des lieux global pour mieux cerner les enjeux du territoire	36
1. Lisibilité et clarté	36
2. Globalité et transversalité	37
3. Met-il en avant les spécificités du territoire ?	39
B. Des orientations stratégiques aux actions	41
1. Un projet global de développement du territoire	41
a) Une vision de long terme ?	41
b) Une approche intégrée des enjeux ?	42
2. Le contenu des actions	43
a) la prise en compte du développement durable	44
b) Des actions innovantes ?	46
3. La cohérence interne du projet de territoire	46
4. L'articulation du projet avec les autres politiques en cours	47

C. De la charte au contrat	50
1. L'enjeu de la contractualisation	50
2. Des projets structurants ?	51
3. L'expression d'un réel projet de territoire ?	52
CONCLUSION	54
BIBLIOGRAPHIE	56
TABLES DES ENCADRES, TABLEAUX ET SCHEMAS.	59
ANNEXES	60
TABLE DES MATIERES	82