

C O L L E C T I O N
Territoires en développement

La
Charte
de Repères sur
p a y s

DATAR
MAIRIE CONSEILS CDC
ETD



COLLECTION

Territoires en développement

Sont disponibles
au printemps 2001
dans cette collection

**Repères sur
la charte de pays**

**Repères sur
le conseil de
développement**

Repères sur la charte de pays inaugure la collection «Territoires en développement» éditée par ETD.

Co-rédigé par la DATAR, Mairie conseils CDC et ETD, cet ouvrage présente une nouvelle version du guide charte de pays, diffusé en 2000 sur CD-Rom et sur Internet.

Cette collection rassemblera des ouvrages, courts et synthétiques, fruit d'un travail collectif avec d'autres organismes spécialisés.

Conçus pour éclairer, clarifier des sujets d'actualité comme la charte, la constitution d'un conseil de développement, la participation... ces ouvrages ont l'ambition de proposer des contenus pratiques, assortis d'exemples et de méthodologies éprouvées, à l'usage des acteurs locaux.

Juin 2001

ISSBN 2-914600-01-X

Prix : 15,24 €

3	Avertissement
5	1 Le contexte et les finalités
6	1.1 Un concept rénové
9	1.2 D'une « logique du guichet » à l'ambition d'un projet
10	1.3 Les 3 étapes de mise en œuvre d'un « pays »
	1.31 L'élaboration de la charte, déclaration d'un périmètre d'étude
	1.32 L'élaboration du projet de territoire
	1.33 Officialisation du pays et contractualisation
13	2 La charte de pays
14	2.1 Les fondements :
	2.11 L'espace : concilier la valorisation des différences et la recherche des cohérences...
	2.12 Le temps : nourrir une réflexion pour un avenir durable...
	2.13 La participation : écouter, expliquer, déléguer, transmettre...
17	2.2 Quatre principes d'élaboration :
	2.21 Mieux communiquer...
	2.22 Analyser collectivement...
	2.23 Préciser les finalités...
	2.24 Agir ensemble...
22	2.3 Trois principes de mise en œuvre
	2.31 La répartition des rôles...
	2.32 La primauté du contrat...
	2.33 Le souci d'évaluation...
26	3 Les différentes étapes opérationnelles
29	3.1 Le plan de communication
	3.11 Les cibles
	3.12 La trilogie : « écouter, dire, faire »
31	3.2 Le diagnostic
	3.21 La construction du diagnostic
	3.22 La visualisation des enjeux : l'espace
48	3.3 La stratégie
	3.31 L'objet de la stratégie
	3.32 Intégrer une dimension prospective
	3.33 Une approche sélective : faire des choix
	3.34 Conseils pratiques pour élaborer une stratégie et atteindre les objectifs fixés
	3.35 La spatialisation des objectifs
58	3.4 La structuration
	3.41 L'inter-relation structure(s) de droit public - conseil de développement
	3.42 Un accord négocié dès l'origine entre élus et société civile
60	3.5 L'approbation de la charte
	3.51 Une approbation par les communes et les groupements de communes
	3.52 La publicité de la charte
61	3.6 L'élaboration du programme d'action
	3.61 Le cadre réglementaire pour la contractualisation
	3.62 Les phases de l'élaboration d'un programme d'actions
	3.63 Inscrire les actions dans un cadre stratégique
70	3.7 L'évaluation participative
	3.71 Des outils de pilotage en temps réel
	3.72 Une démarche d'évaluation à définir
76	4 Annexes
77	Glossaire
83	Liste indicative des éléments constitutifs d'un dossier de charte
87	Documents et ouvrages utilisés.

Élaboré à l'initiative du Comité national de suivi de la politique des pays, ce document, est le fruit des réflexions et travaux d'un groupe de travail composé de la DATAR (Nicolas Portier), de Mairie conseils, service de la Caisse des Dépôts et Consignation, (François Clément) et d'ETD (Caroline Rigaud, Gwénaél Doré et Gilles Rey-Giraud).

Au cours de ses travaux, ce groupe a auditionné les treize territoires retenus dans le cadre de l'appel à projets « charte de territoire », lancé en 1998 par la DATAR. Il a par ailleurs bénéficié des travaux et contributions de Didier Minot (Ecole des Territoires de la Bergerie Nationale), de Christian Lemaignan, de Jean-Marie Funel (SCET), de Gérard Bayssière (Groupe Marketeam).

Ce document est articulé en trois parties :

1. Un rappel explicite du rôle de la charte au sein d'une démarche de pays.

Le terme de « charte » apparaît ici particulièrement riche de significations. Porteuse d'autonomie, mais également de responsabilité collective et d'engagement, la charte est un document à caractère officiel dont l'esprit apparaît cependant tout aussi important que la lettre.

2. La présentation des principes qui sous-tendent son élaboration et guident la mise en œuvre du projet

Sans un rappel aux principes fondamentaux, un guide méthodologique risquerait de se résumer à un simple mode d'emploi « mécaniste ». Il priverait alors les élus et les acteurs du pays de toute autonomie ou possibilité de prendre du recul par rapport aux méthodologies ou « recettes » proposées ici ou là.

3. La décomposition des différentes étapes opérationnelles :

Ce guide présente enfin quelques éléments de méthode relatifs à la mise en œuvre d'une Charte de pays*. Il est bien évident que cette partie ne peut être qu'esquissée, compte tenu de la faiblesse du recul disponible en la matière. Les préconisations relèvent donc plus ici de l'interprétation des textes disponibles, et du respect des bonnes pratiques de développement local et de management territorial.

Cet ouvrage s'attache visuellement à une mise en pages « interactive » permettant une lecture rapide et synthétique des éléments fondamentaux (deuxième partie), tout en préservant la possibilité d'un approfondissement des différentes informations thématiques, notamment grâce à des renvois vers la troisième partie.

L'ensemble des principaux mots-clés est explicité en fin d'ouvrage au travers d'un glossaire qui reste volontairement ouvert. *Les occurrences sont signalées par un**.

Enfin, les différentes annexes, références bibliographiques et autres indications de sites Internet entendent apporter à ceux qui voudront en savoir plus, matière à enrichir leur réflexion personnelle.

Avertissement

1

LE CONTEXTE ET LES FINALITÉS

1.1

La charte de territoire

Un concept rénové...

Si, du fait de son introduction dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable* du territoire (LOADDT), la « notion de charte » est aujourd'hui au cœur de l'actualité, elle n'en est pas pour autant totalement nouvelle. Elle fait même, depuis plusieurs années, un retour remarqué au sein de nombreux débats politiques, et les différents opérateurs, publics, institutionnels ou privés, les professionnels du tourisme, les qualitatifs, publicitaires, etc., s'y réfèrent fréquemment.

S'agissant plus particulièrement du développement et de l'aménagement du territoire, plusieurs expériences, dont celle des chartes de Parcs naturels régionaux ou les chartes intercommunales, ont progressivement alimenté la réflexion en enrichissant le concept tant dans son mode d'élaboration que dans ses contenus et les objectifs poursuivis.

Les chartes des Parcs naturels régionaux

Effectives depuis 30 ans, les chartes des Parcs naturels régionaux constituent des documents contractuels établis à l'initiative des Régions par les collectivités locales. Elles définissent la politique d'aménagement de ces territoires fragiles où le milieu naturel et le patrimoine culturel sont de grande qualité. Elles font l'objet d'un renouvellement décennal.

Si elles ne constituent pas des documents opposables aux tiers, les collectivités locales concernées peuvent toutefois y définir, en conformité avec leurs objectifs communs, des espaces protégés opposables aux documents d'urbanisme. Ces derniers doivent alors s'afficher en compatibilité avec ces chartes.

Le contenu d'une charte* précise le périmètre* du Parc et le zonage des espaces protégés, les dispositions juridiques et les règlements particuliers à mettre en œuvre, le programme* des équipements à réaliser, le plan de financement et l'organisme chargé de sa gestion.

Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement

Initiées en 1982-1983, ces chartes engageaient la mobilisation des communes autour d'un projet commun de développement. Elles reposaient sur des documents d'orientation élaborés à l'initiative des communes ou/et de leurs groupements, en concertation avec l'État, les régions, les départements et les principaux organismes professionnels, économiques ou sociaux.

Leurs contenus déterminaient des perspectives à moyen terme de développement économique, social et culturel des communes concernées, déclinaient les programmes d'action* correspondants, et précisaient les conditions d'organisation et de fonctionnement des services et des équipements publics.

... au cœur de la LOADDT

La loi du 4 février 1995 (LOADT) ne mentionnait pas la notion de charte et n'évoquait qu'un projet collectif commun. La LOADDT du 25 juin 1999, en revanche, prévoit l'organisation d'un pays autour d'une charte de développement durable*, élaborée à l'initiative des communes et de leurs groupements en association avec d'autres collectivités territoriales (conseil général et conseil régional).

Cette charte doit être élaborée en associant un conseil de développement* qui est obligatoirement constitué à cette occasion ; celui-ci rassemble les représentants des acteurs locaux, institutionnels et associatifs, en charge des activités économiques, sociales, et culturelles du territoire concerné.

Extrait 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

« Dès que le ou les représentants de l'État, 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*, 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 œuvre.

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. »

Les objectifs de la charte

La loi mentionne un certain nombre d'indications essentielles sur les objectifs de la charte qui la distingue nettement d'un simple programme d'actions* à deux ou trois ans. Elle s'inscrit dans un horizon de long terme et propose des orientations fondamentales, notamment spatiales, prenant en compte les différentes composantes du territoire. Elle doit également prévoir les modalités d'organisation destinées à la mise en œuvre du projet de développement.

L'expression « *mesures permettant leur mise en œuvre* » fait ici référence à ces modalités (et non à une liste d'actions ou d'opérations à conduire) et implique une définition précise de la composition et des rôles dévolus aux différentes instances en charge de la mise en œuvre du projet global de développement et d'aménagement du territoire. Les fonctions et responsabilités de l'organisme de droit public doivent ainsi être distinguées de celles du Conseil de développement ; de la même manière, les modes de constitution et de représentation de ces différentes instances, les possibilités de délégation de maîtrise d'ouvrage aux différents opérateurs locaux publics ou privés doivent être précisés, afin de clarifier les règles de fonctionnement du « contrat collectif ».

Il est clair que la charte n'a d'intérêt que par l'évolution des pratiques collectives, publiques et privées, et les engagements qu'elle sous-tend de la part d'acteurs locaux rassemblés autour d'un projet global de développement durable* de leur territoire.

L'approbation officielle

À travers un certain nombre d'amendements apportés au projet de loi initial, les parlementaires ont souhaité que la charte soit formellement approuvée au niveau local; l'article 5 du décret relatif aux pays précise :

« La charte est approuvée 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 ».

L'approbation collective de la charte est ici révélatrice de la force et de la durée de cet engagement.

La référence aux agendas 21

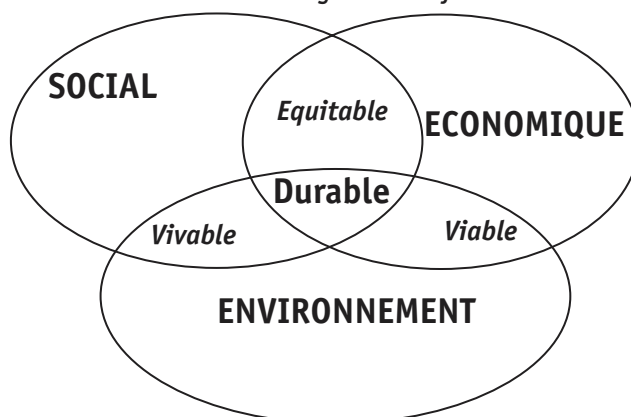
Ce souci de durée et de validation démocratique de la charte est également rappelé par la référence faite aux « *agendas 21 locaux* » qui visent à traduire, au niveau local, les engagements pris au sommet de Rio en juin 1992. Les recommandations des « *agendas 21* » insistent en effet sur les modalités d'association des populations aux décisions publiques et sur la transparence démocratique des choix locaux.

Ils ne constituent pas une procédure supplémentaire ou un instrument à part mais de véritables projets politiques locaux pour le XXI^e siècle.

Ils invitent à promouvoir les approches globales d'un territoire et de son développement par un traitement conjoint des enjeux* sociaux, économiques, environnementaux (voir schéma ci-dessous), eux-mêmes déterminés à partir :

- des besoins fondamentaux de la population,
- du souci de réduire les inégalités,
- d'un objectif* de préservation ou d'amélioration du cadre de vie.

Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent tout en préservant les besoins des générations futures



Solidarité - Précaution - Participation

1.2

D'une « logique du guichet » à l'ambition d'un projet

La charte traduit la nécessité croissante :

- de **fédérer** les acteurs locaux autour d'un projet politique à long terme, reconnu par tous les partenaires institutionnels (département, région, État) et portant sur les différentes dimensions économique, sociale, culturelle, et environnementale, de l'avenir du territoire,
- de **coordonner** les initiatives d'aménagement ou de développement dans un cadre de référence stable, offrant une cohérence aux multiples initiatives publiques et privées qui concourent, au quotidien, à l'animation socio-économique de ces espaces.

Elle repose sur la conduite d'une réflexion prospective territoriale engageant les acteurs locaux à identifier un avenir souhaitable, et possible, pour leur territoire à l'horizon d'une à deux décennies. La déclinaison simultanée d'une stratégie* opérationnelle et la recherche des outils les mieux adaptés à de tels choix, présentent ici une réelle valeur pédagogique.

Elle renforce, pour les grandes collectivités territoriales, l'État, les entreprises ou établissements publics (SNCF, EDF, Agence de l'eau...) l'opportunité d'une meilleure articulation des politiques publiques et des stratégies institutionnelles applicables sur ces territoires au regard des priorités exprimées localement.

Si la charte, dans un tel contexte, ne peut prétendre tout dire ou tout prévoir, elle est cependant porteuse de sens et de repères pour l'action* publique et particulière, favorisant la formalisation d'engagements réciproques entre ses cosignataires. Elle organise un cadre collectif d'action*, fondé sur une représentation claire des principaux enjeux* du territoire, de ses atouts ou de ses fragilités.

Si la loi et les décrets donnent quelques indications pour la préparer et la faire adopter, ils n'imposent pas un document standardisé, laissant au territoire et à ses acteurs toute latitude pour construire leur projet.

Au travers de son élaboration, la charte devrait lever les ambiguïtés relevant d'intérêts particuliers des différentes catégories d'acteurs, trop souvent tentés par des stratégies catégorielles.

Elle se démarque ainsi d'un simple programme opérationnel* ou d'une procédure supplémentaire et offre à un territoire et aux acteurs qui le composent une mise en perspective des multiples actions, initiatives, ou programmes à conduire.

Elle facilite l'intégration et le « remembrement » de la gamme complète des politiques et procédures sectorielles dont la multiplication et l'insuffisante coordination suscitent fréquemment illisibilité et lassitude.

En cela, l'élaboration de la charte du territoire s'apparente davantage à un acte de « gouvernance* » inter-institutionnelle qu'à une décision unilatérale d'une administration ou d'une collectivité.

1.3

Les trois étapes de mise en œuvre d'un pays

Charte et pays, le couple indissociable

La nouvelle loi fait donc de l'élaboration d'une charte, le véritable pacte fondateur du pays, fédérateur des collectivités publiques et des acteurs privés autour d'un projet collectif pour le territoire.

En distinguant volontairement un « périmètre* préalable d'étude » du périmètre* définitif d'un pays, la loi précise ainsi le caractère obligatoire de l'élaboration et de l'approbation d'un tel document pour la délimitation géographique et la reconnaissance administrative du pays.

La charte matérialise donc ici les fondements du projet collectif du pays et précise les modalités d'organisation du territoire prévues pour sa mise en œuvre.

Ce cadre méthodologique se veut surtout incitatif et certaines orientations restent volontairement souples.

Trois phases principales sous-tendent la reconnaissance du pays :

1.31 En amont de l'élaboration de la charte, la déclaration d'un périmètre* d'étude

1/ Certaines communes, ou leur groupement, délibèrent pour le lancement d'une réflexion visant à la constitution d'un pays.

Un premier dossier argumente en faveur du périmètre* proposé. Toutes les communes ou les groupements de commune relevant du périmètre* envisagé sont informés de la démarche engagée.

2/ Le dossier est transmis au préfet de région qui

- évalue a priori la pertinence du périmètre* proposé,
- transmet pour avis aux conseils régionaux, aux conseils généraux concernés,
- saisit les préfets des départements concernés, qui consultent la commission départementale de coopération intercommunale.

3/ Convoquée simultanément par le préfet de région et le président du conseil régional, la CRADT* doit rendre un avis conforme dans les trois mois.

En cas d'avis négatif, la démarche doit être reformulée en tenant compte des observations. Lorsque l'avis est conforme, le périmètre* d'étude est arrêté par le préfet de région. Les pays constatés par la CDCI à la date de la publication de la LOADDT sont considérés « en périmètre* d'étude » lorsqu'ils ne disposent pas d'une charte approuvée avant le 30 juin 1999.

1.32 Élaboration du projet de territoire

4/ Conduite des réflexions relatives à l'élaboration de la charte

5/ Constitution d'un conseil de développement

Les initiateurs du projet proposent aux communes et groupements inscrits au sein du périmètre une première composition du Conseil de développement. Cette composition inclut des représentants de la société civile.

Sans opposition dans les deux mois, les communes et groupements installent le conseil. Le désaccord d'une seule commune implique la reprise de la procédure.

6/ Les délibérations concordantes des communes et des groupements de communes arrêtent le contenu et les modalités du projet inscrit au sein de la Charte de pays.

7/ La charte est affichée durant deux mois, dans les mairies et en préfecture.

8/ Le préfet évalue la conformité réglementaire des modalités d'élaboration de la Charte de pays.

En cas d'acceptation, il lance les procédures de consultation.

Les avis :

- des conseils généraux et régionaux concernés,
- des préfets de département,
- des CDCI consultées,

doivent intervenir dans un délai de 3 mois.

En l'absence de réponse dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

9/ La CRADT*, saisie par le préfet de région et le président du conseil régional pour avis, doit se prononcer dans les trois mois.

10/ La reconnaissance du périmètre définitif relève de la même procédure que celle du périmètre* d'étude.

Les pays dont le périmètre* avait été constaté avant le 30 juin 1999 sont considérés comme pays reconnus définitivement, lorsqu'ils disposent d'une charte approuvée à cette date. Ils doivent cependant se doter d'un conseil de développement, si ce n'est pas déjà le cas.

1.33 Officialisation du pays et contractualisation

11/ « en vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable* du pays », », le pays s'organise sous forme de syndicat mixte, de GIP* de développement local ou d'une fédération d'EPCI*.

12/ Élaboration du programme* d'actions pluriannuel et choix des différentes maîtrises d'ouvrages opérationnelles

13/ Négociations des contenus et des modalités opérationnelles d'exécution des programmes

14/ Signature du contrat avec l'État et la ou les régions.

Le contrat porte sur le programme pluriannuel élaboré par le pays ; il doit être cohérent avec la charte, préciser les modalités de mise en œuvre des actions.

15/ Évaluation et révision de la charte

À échéance décennale, les communes se prononcent sur le maintien de la charte pour une nouvelle période de dix ans, ou pour sa révision. La démarche de révision relève des mêmes procédures que celles de l'approbation initiale. « *Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'état d'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions* ».

Le décret d'application précise dans son article 7 la nécessité de réviser régulièrement la charte (au moins tous les dix ans) afin d'en faire un document vivant et actualisé. Cette disposition est destinée à prévenir la possible obsolescence de certaines chartes.

S'opérant dans les mêmes formes que pour son approbation, la révision de la charte peut être engagée à tout moment afin de tenir compte des évolutions du territoire. Elle est également l'occasion d'évaluer les actions conduites et cette révision met à profit une remobilisation périodique des acteurs et des partenaires du pays afin de dresser un bilan collectif des actions conduites.