

# Politique des Pays



MIDI-PYRÉNÉES



Conseil  
Économique et  
Social Régional

## Critères généraux d'appréciation des démarches des Pays

Le Conseil Economique  
et Social de Midi-Pyrénées partenaire.

*Afin de préparer au mieux ses prises de position sur les candidatures à la reconnaissance de périmètres d'étude et de périmètres définitifs de "Pays" qui lui sont soumises dans le cadre de la CRADT, le CESR a décidé de se doter de critères généraux d'appréciation reflétant, à son sens l'intérêt général dans le respect de la loi.*

*Pour ce faire, il a décidé de s'intéresser aux trois piliers qui fondent la démarche de "Pays" :*

#### **LE TERRITOIRE**

*dont il s'agit d'apprécier la capacité à porter une démarche de développement durable à l'échelle de l'espace de vie de la population*

#### **LE PARTENARIAT**

*dont il convient de mesurer la sincérité au regard de la composition du Conseil de Développement et de son association à la démarche*

#### **LE PROJET**

*dont il faut évaluer la qualité et la pertinence à l'aune de la Charte de Développement.*

## Le périmètre territorial



**A**u-delà de l'obligation de respecter le périmètre des Établissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre et de ne pas coïncider exactement avec le périmètre d'un Parc Naturel Régional, le dispositif législatif n'impose aux Pays candidats aucune autre contrainte de délimitation de leur périmètre. Ni seuil démographique, ni nombre minimal de communes ne sont évoqués. La loi fait simplement référence aux bassins d'emploi et à la nécessaire solidarité entre territoires ruraux et urbains.

Pour le CESR de Midi-Pyrénées, qui défend de longue date la pertinence des bassins d'emploi, tels qu'identifiés par l'INSEE, comme espaces de solidarité et de projet au plan local, c'est là cependant une indication essentielle. À son sens, il ne peut en effet y avoir de "Pays" sans ville, non plus que de "Pays" sans dimension d'emploi ou de services essentiels à la population (santé, formation...).

En raison de sa capacité à assurer la solidarité entre territoires urbains et ruraux, à qualifier un territoire pour prendre en compte les enjeux liés à l'emploi, à l'évolution des services publics et à l'aménagement de l'espace, la référence aux bassins d'emploi est donc primordiale pour apprécier les périmètres de "Pays".

Pour autant, les bassins d'emploi ont le cas échéant deux limites qu'il convient de dépasser. La première a trait à la prise en compte des solidarités interrégionales que, par construction, les zones d'emploi ne peuvent traduire. La seconde est relative à la faible dimension économique et sociale de certaines zones d'emploi qui, de ce fait, ne disposent pas à elles seules d'un potentiel de développement à la dimension d'un projet de "Pays".

Ainsi, que ce soit pour cause d'interrégionalité ou d'absence de masse critique, le regroupement de plusieurs zones d'emploi au sein d'un même espace de projet s'avère parfois souhaitable. Les espaces de consultation locale utilisés par le CESR pour la préparation de l'actuel Contrat de Plan État-Région ont à cet égard une certaine pertinence.

Cela étant, si les bassins d'emploi, constituent la référence première pour l'examen des périmètres de "Pays", quelques éléments d'appréciation complémentaires sont à prendre en compte :

- Ainsi, il convient de vérifier que la

proposition des périmètres de "Pays" relève de l'initiative locale et ne soit en aucun cas téléguidée par quelque collectivité que ce soit.

- Il faut aussi prêter attention à la cohérence locale du périmètre notamment au regard des Parcs Naturels Régionaux ou d'éventuelles enclaves. Cette même cohérence doit aussi être examinée d'un point de vue régional afin d'éviter ici ou là des situations de zonage par défaut. ■

## CRITÈRES D'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES DE "PAYS"

### Le périmètre territorial

- > Une référence première : les "bassins d'emploi" du CESR ouverts sur l'interrégional.
- > Un périmètre favorisant les solidarités urbain-rural (pas de "Pays" sans ville).
- > Un périmètre à l'échelle des enjeux : emploi, services publics...
- > Un périmètre d'initiative réellement locale.
- > Un territoire cohérent aux plans géographique, historique, culturel, économique et social.
- > Un territoire cohérent localement : bassins de vie, intercommunalités, PNR, enclaves...
- > Un territoire cohérent régionalement : attention au zonage par défaut.

# Le partenariat :

## Le Conseil de Développement, son rôle et ses relations avec les autres acteurs du pays.

**L**a création des Conseils de Développement est une innovation essentielle de la LOADDT\* qui vise au renforcement de la concertation locale et de la participation des représentants des acteurs économiques et sociaux aux choix d'aménagement et de développement du territoire. C'est évidemment un point auquel le CESR doit être particulièrement attentif.

Pour le CESR, il est ainsi primordial que, conformément à la loi, le Conseil de Développement soit composé "en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire". Cela étant, la diversité n'assure pas la représentativité. Elle ne garantit pas non plus contre le clientélisme. Il est donc souhaitable que le Conseil de Développement, largement ouvert à la représentation féminine, traduise, à l'image des CESR, un certain équilibre entre les différentes composantes de la société civile. Dans ce sens, il doit être constitué de représentants d'organisations, désignés par elles, regroupés par collèges clairement identifiés, équilibrés entre eux et composés proportionnellement à la représentativité de chacun.

Afin de respecter l'esprit de la loi, il



importe par ailleurs que la présence éventuelle au sein du Conseil de Développement, d'élus siégeant au titre de leur mandat électif soit clairement identifiée, et demeure, en tout cas, minoritaire. À cet égard, il est tout aussi important que le Conseil de Développement soit présidé par un acteur socio-économique ou associatif.

En toute hypothèse, le CESR souhaite une clarification des rôles et des missions des différents acteurs susceptibles d'intervenir, il penche pour des "Pays" fondés sur la séparation des organes décisionnels et consultatifs.

Dans ce dispositif, le rôle du Conseil de Développement peut être décliné comme suit :

- Mobiliser les acteurs et regrouper les forces vives du territoire,
- Garantir la démarche et les objectifs de la Charte de Pays,
- Faire réaliser des études,
- Identifier de nouveaux enjeux du territoire et proposer des orientations,
- Formuler un avis sur les projets et décisions,

\*Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire.



- Participer au suivi et à l'évaluation,
- Informer et sensibiliser la population locale,
- Promouvoir le Pays,
- Créer une interface avec d'autres Conseils de Développement et territoires.

Le Conseil de Développement doit en outre être en mesure de jouer son rôle consultatif lors de l'élaboration du contrat de pays et être associé formellement à sa mise en œuvre avec les communes et communautés de communes. À cette fin, la constitution de l'organe décisionnel du "Pays" sous la forme juridique de Groupement d'Intérêt Public de Développement Local (GIP.DL) paraît la formule la plus pertinente en raison de l'ouverture qu'elle autorise à des acteurs privés et donc à des représentants du Conseil de Développement. Cette forme juridique de GIP.DL qui, de fait, exclut toute maîtrise d'ouvrage directe de la part du "Pays" favorise d'ailleurs la logique de subsidiarité qui doit prévaloir dans les démarches de "Pays": la maîtrise d'ouvrage est réalisée à l'échelon pertinent par la collectivité ou l'opérateur concerné et le plus compétent sur le territoire, le GIP.DL s'assurant pour sa part de la cohérence territoriale des interventions avant validation.

Cela étant, pour jouer pleinement son rôle et dans l'attente d'un statut de ses membres, le Conseil de Développement doit pouvoir disposer de moyens de fonctionnement à

la hauteur de sa mission :

- Dédommagement de ses membres,
- Moyens financiers et humains ad hoc.

Cela suppose notamment qu'il soit doté de la personnalité morale.

Le Conseil de Développement doit par ailleurs avoir accès aux moyens de communication du "Pays". ■

## CRITÈRES D'APPRÉCIATION DES CANDIDATURES DE "PAYS"

### Le Conseil de Développement

- > Un Conseil de Développement tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire.
- > Une composition du Conseil de Développement qui, à l'image de celle du CESR, traduise un certain équilibre entre les différentes composantes de la société civile.
- > Une désignation des membres du Conseil de Développement par les organisations qu'ils représentent.
- > Le cas échéant, un collège minoritaire clairement identifié d'élus siégeant au titre de leur mandat électif.
- > Un Conseil de Développement présidé par un acteur socio-économique ou associatif.
- > Un Conseil de Développement organisé en collèges clairement identifiés, équilibrés entre eux et composés proportionnellement à la représentativité de chacun.
- > Des moyens de fonctionnement à la hauteur de la mission.
- > Un Conseil de Développement doté de la personnalité morale.

# La Charte de Développement

**L**a charte de Pays “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 1<sup>er</sup> 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 de “Pays” décrit les orientations fondamentales du territoire à un horizon minimal de dix ans et précise les principes et moyens d’action dont ce dernier se dote pour remplir ses objectifs. Elle est le véritable document fondateur du “Pays”.

L’appréciation de la Charte de Développement d’un “Pays” renvoie tout d’abord à celle du territoire retenu et du partenariat mis en œuvre. Mais au-delà, c’est bien la qualité du projet de développement local qui est en cause. Or, sauf cas particuliers, le CESR n’a ni une connaissance suffisante de la situation locale, ni la compétence pour juger, en lieu et place des acteurs locaux, de ce qui est bon sur tel ou tel territoire.

Ainsi, plutôt qu’à une critique point par point du contenu, c’est sur l’évaluation de la rationalité du projet que le CESR entend fonder son appréciation de la Charte. Pour ce faire, le premier repère est sans doute de vérifier le degré de cohérence de la



Charte à deux niveaux :

- entre le diagnostic et les objectifs retenus,
- entre les objectifs et les projets.

Dans une perspective opérationnelle, cette cohérence mériterait aussi d’être vérifiée dans la relation entre les projets et le programme d’action, de même qu’entre le programme d’action et les moyens prévus. Mais il est à craindre que ces éléments ne soient produits qu’au moment d’une contractualisation de projets dont le CESR n’a pas légalement à connaître.

Cela étant, il convient encore de vérifier le réalisme et la sincérité du projet, notamment au regard de la subsidiarité revendiquée localement. Quelques questions peuvent à cet égard servir de fil conducteur :

- Le “Pays” est-il le bon niveau d’action pour traiter tel ou tel sujet ?
- La Charte pose-t-elle ses propres limites ?
- Qu’attend le “Pays” de l’action de ses partenaires (État, Région, Département...)?
- Quels moyens les collectivités locales sont-elles prêtes à mettre en commun ?

Mais, le niveau local n’est pas tout et le CESR est parfaitement fondé à apprécier l’intérêt régional du projet de “Pays”. Dans ce sens, il dispose

bien sûr des acquis de ses travaux, et notamment des avis consacrés à l'aménagement et au développement durable du territoire.

Plus généralement, la Charte de "Pays" doit s'inscrire dans une démarche de développement durable et, dans ce sens, démontrer une prise en compte conjuguée des caractères économiques, sociaux, culturels et écologiques qui fondent le territoire. De ce point de vue, la Charte doit en particulier faire une place importante aux ressources locales et décrire l'impact de son action dans le temps ainsi que l'interaction entre les différents champs d'intervention qu'elle se fixe.

Enfin, il importe que le projet soit effectivement évaluable et pour ce faire que les objectifs soient clairement définis et accompagnés d'indicateurs de réalisation mobilisables. ■

## CRITÈRES D'APPRECIATION DES CANDIDATURES DE "PAYS"

### La Charte de Développement

- > Une Charte fondée sur un territoire et un partenariat pertinents.
- > Une Charte cohérente : du diagnostic aux objectifs, des objectifs aux projets.
- > Une Charte réaliste qui définit son niveau de subsidiarité.
- > Une Charte qui démontre l'engagement, notamment financier,

des collectivités sur un projet partagé.

- > Une Charte qui prend en compte l'intérêt régional.
- > Une Charte qui traduit un projet intégré fondé sur les principes de développement durable : impacts dans le temps, interactions des différentes interventions.
- > Une Charte évaluable, aux objectifs clairs accompagnés d'indicateurs facilement mobilisables.





### ***Pour une démocratie participative***

*Au moment où le Gouvernement s'interroge sur la simplification de la procédure de mise en œuvre des "Pays", le Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées qui a fait la promotion des dispositions actuelles reste attaché aux principes qui les fondent :*

- l'identification d'un véritable territoire de projet*
- un vrai partenariat avec la société civile concrétisé par la création d'un Conseil de Développement librement organisé*
- une charte de développement élaborée par les partenaires locaux et qui, une fois adoptée par les élus du pays, donne lieu à la négociation d'un contrat entre l'Etat, la Région et les autres collectivités.*

*La nouvelle gouvernance que chacun appelle de ses vœux suppose à l'évidence la mise en œuvre d'une démocratie plus participative. Au niveau local, elle passe par l'obligation de créer des Conseils de Développement pour les pays et les communautés d'agglomérations.*

*Alors que l'Union européenne impose déjà dans tous les programmes de développement l'obligation d'associer les acteurs socio-économiques, cette démarche de partenariat qui va dans le sens des aspirations du citoyen, des acteurs de la vie économique, sociale, associative et culturelle, doit être confirmée et renforcée.*

*Dans tous les cas, les pouvoirs d'arbitrage et de négociation des projets restent cependant aux élus du suffrage universel. Parce que la Région a la responsabilité de l'aménagement et de l'organisation de son territoire, l'arbitrage de cette politique territoriale doit demeurer de la compétence de l'échelon régional avec un rôle majeur pour les deux assemblées régionales : Conseil Régional et Conseil Economique et Social Régional.*

Jean-Louis CHAUZY

Président du CESR Midi-Pyrénées



Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées  
18, allées Frédéric Mistral - 31077 Toulouse Cedex 4  
Tél. 05 62 26 94 94 - Fax 05 61 55 51 10  
e-mail : [cesr@cesr-midi-pyrenees.fr](mailto:cesr@cesr-midi-pyrenees.fr)