



# « ETAT DES LIEUX ET AVENIR DE LA POLITIQUE DES PAYS »

RAPPORT

présenté par

Jean-Michel BROCHERIEUX et Philippe KOENIG

COMMISSION N° 1

Aménagement des territoires et agriculture

SEANCE PLENIERE DU 3 FEVRIER 2009

# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>COMMISSION N° 1 .....</b>  | <b>5</b>  |
| <b>LISTE DES ABREVIATIONS .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1. PRESENTATION DE LA POLITIQUE DES PAYS.....</b>  | <b>9</b>  |
| 1.1. RAPPEL HISTORIQUE ET LEGISLATIF SUR LES PAYS.....  | 9         |
| 1.1.1. <i>Rappel historique</i> .....   | 9         |
| 1.1.2. <i>Rappel législatif</i> .....   | 10        |
| 1.2. DEFINITION ET MISSIONS DU PAYS .....   | 11        |
| 1.2.1. <i>Définition du Pays</i> .....  | 11        |
| 1.2.2. <i>Missions du Pays</i> .....  | 12        |
| 1.3. SITUATION DES PAYS EN FRANCE ET EN BOURGOGNE EN 2008.....  | 13        |
| 1.3.1. <i>En France</i> .....   | 13        |
| 1.3.2. <i>En Bourgogne</i> .....  | 13        |
| <b>2. LES PAYS : UNE REELLE VALEUR AJOUTEE.....</b>   | <b>14</b> |
| 2.1. UN TERRITOIRE PERTINENT DE SOLIDARITE TERRITORIALE .....   | 14        |
| 2.1.1. <i>Un territoire pertinent</i> .....   | 14        |
| 2.1.2. <i>Les solidarités territoriales</i> .....   | 17        |
| 2.2. UN TERRITOIRE DE PROJETS ET DE CONTRACTUALISATION : LA CHARTE ET LE CONTRAT DE PAYS .....        | 21        |
| 2.2.1. <i>La Charte du Pays</i> .....   | 21        |
| 2.2.2. <i>Le Contrat de Pays</i> .....  | 23        |
| 2.3. UN TERRITOIRE DE DEMOCRATIE : LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS .....                          | 27        |
| 2.3.1. <i>Le Conseil de développement : une innovation majeure pour les territoires</i> .....         | 27        |
| 2.3.2. <i>Place des Pays dans le processus démocratique</i> .....                                     | 29        |
| <b>3. LA REALITE DES PAYS FACE A DE NOMBREUSES DIFFICULTES.....</b>                                   | <b>30</b> |
| 3.1. LES RISQUES LIES AU TERRITOIRE ET AUX SOLIDARITES TERRITORIALES .....                            | 30        |
| 3.1.1. <i>Le territoire du Pays : opportunité et complexité dans la définition du périmètre</i> ..... | 30        |
| 3.1.2. <i>Des solidarités territoriales pas toujours évidentes</i> .....                              | 31        |
| 3.2. DIFFICULTES OPERATIONNELLES : LA CHARTE ET LE CONTRAT DE PAYS .....                              | 32        |
| 3.2.1. <i>La Charte du Pays : une ambition à réaffirmer</i> .....                                     | 32        |
| 3.2.2. <i>Définition du contrat : une liberté limitée pour le Pays</i> .....                          | 34        |
| 3.2.3. <i>Gestion du contrat : le Pays sur le banc des accusés</i> .....                              | 37        |
| 3.2.4. <i>Une évaluation incomplète de la politique de Pays</i> .....                                 | 42        |
| 3.3. LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT : LES FREINS A SA PLEINE AMPLITUDE.....                              | 44        |
| 3.3.1. <i>Une totale liberté d'organisation</i> .....   | 44        |
| 3.3.2. <i>Des missions difficiles à appréhender</i> .....   | 45        |
| 3.3.3. <i>L'endormissement des CODEV</i> .....  | 45        |
| 3.3.4. <i>Un outil démocratique complexe à mettre en œuvre</i> .....                                  | 45        |
| 3.3.5. <i>Le risque de mainmise des élus locaux</i> .....   | 47        |
| <b>4. DE L'AVENIR DES PAYS .....</b>  | <b>49</b> |
| 4.1. UNE POLITIQUE « MAL NEE ».....   | 49        |
| 4.1.1. <i>Une politique ambitieuse</i> ... ..   | 49        |
| 4.1.2. <i>... dans un contexte territorial complexe</i> .....   | 49        |
| 4.1.3. <i>... au chevet d'une politique intercommunale inachevée</i> .....                            | 50        |
| 4.2. PLACE DES PAYS DANS L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE .....                               | 52        |
| 4.2.1. <i>Les pistes avancées par l'Etat</i> .....  | 53        |
| 4.2.2. <i>Quelles conséquences de la disparition des Pays ?</i> .....                                 | 54        |
| 4.2.3. <i>Le Pays peut-il vraiment disparaître ?</i> .....  | 55        |
| 4.3. LE PAYS EST-IL UN ENJEU DANS LE DEBAT NATIONAL ACTUEL ?.....                                     | 56        |

|                           |   |           |
|---------------------------|---|-----------|
| 4.4.                      | QUEL AVENIR POUR LES PAYS ? .....                 | 57        |
| 4.4.1.                    | Retour sur le développement durable.....          | 57        |
| 4.4.2.                    | Exemple d'une piste de réflexion : les SCOT ..... | 57        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b> |   | <b>61</b> |

## ANNEXES

### Annexe 1 - Présentation des Pays :

- Carte des Pays en Bourgogne,
- Tableau récapitulatif des Pays en Bourgogne,
- Carte des bassins de vie en Bourgogne,
- Etat des lieux et carte des Pays en France au 1<sup>er</sup> janvier 2008,
- Classification des Pays

### Annexe 2 - Focus sur deux Pays en Bourgogne :

- Pays du Chalonnois
  - Présentation par Gérard MOTTET,
  - Présentation INSEE 2008,
  - Schéma organisationnel du Pays,
  - Composition du CODEV
- Pays du Tonnerrois
  - Présentation par Gérard MOTTET,
  - Présentation INSEE 2008,
  - Schéma organisationnel du Pays,
  - Composition du CODEV

### Annexe 3 - Avenir des Pays :

- Carte des EPCI à fiscalité propre en Bourgogne en 2008,
- Bilan régional de l'intercommunalité pour 2008,
- Circulaire ministérielle du 27 mai 2008 concernant les orientations ministérielles du Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire,
- Lettre du Président de la République au 1<sup>er</sup> Ministre sur la mise en place du Comité pour la réforme des collectivités locales,
- Manifeste des Etats généraux des Pays – Les Pays, des outils pour la simplification et le Grenelle de l'Environnement

# REMERCIEMENTS

## AUX PERSONNES AUDITIONNEES

**Gilles ABRY**, Chambre d'agriculture de l'Yonne,  
**Daniel ALADAME**, Président, Office de Tourisme de Buxy et ses environs,  
**David BARTHE**, Direction de l'information et de la prospection économique, Chambre de commerce et d'industrie de Saône-et-Loire,  
**Jean-Claude BECOUSSE**, Trésorier du Pays du Chalonnais,  
**Thierry BESANCON**, Président du Conseil de développement, Pays Seine et Tilles en Bourgogne,  
**Annie BLETON-RUGET**, Maître de conférences honoraire en histoire contemporaine,  
**Martine BOUCHERON**, SARL Robert Boucheron,  
**Eric BOUTONNET**, Union Locale CGT de Chalon-sur-Saône,  
**Emmanuel BRENEZ**, Gestionnaire-secrétaire Pays du Chalonnais,  
**Christophe BRIDE**, Secrétaire général, Union Locale CGT de Chalon-sur-Saône,  
**Patrick CAETANO**, Responsable du service économique, Chambre de métiers et d'artisanat,  
**Denis CALVET**, Médecin généraliste,  
**Raymond CARTAUT**, Président de l'Office de tourisme d'Ancy-le-Franc,  
**Philippe CASTANET**, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales,  
**Patrick CHARLOT**, Professeur de droit public, directeur du Centre de Recherche et d'Etude en Droit et Science Politique (CREDESPO), Université de Bourgogne,  
**Julie CLAITTE**, Administratrice de l'Abattoir, Centre national des Arts de la Rue à Chalon-sur-Saône,  
**Hélène COUASSE**, Responsable du Centre de développement du Tonnerrois,  
**Aurore DESRUES**, Chef de projet, Syndicat mixte de Pays du Tonnerrois,  
**Michel DROUVILLE**, Coordinateur emploi de l'association RENOUER, Président de l'Association Sportive tonnerroise,  
**Rodolphe DUROUX**, animateur Pays du Chalonnais,  
**Michel DUVERNOIS**, Directeur, Coopérative Bourgogne du Sud,  
**Philippe FINAS**, Médecin généraliste,  
**André FOURCADE**, Président du Syndicat mixte du Pays du Tonnerrois, Maire de Tonnerre,  
**Jean-Pierre GABRIEL**, Secrétaire général, Union Départementale CGT de Saône-et-Loire,  
**Joël GALMICHE**, Chargé de mission, ACEIF,  
**Dominique GRUHIER**, Président du syndicat viticole d'Épineuil,  
**Jean-Paul GUIGUE**, Président, Conseil de développement du Pays Chalonnais,  
**Philippe ICARD**, Maître de conférences, 1er vice-doyen de la faculté de droit, Directeur du centre de documentation européenne (CDE), Université de Bourgogne,  
**Paola LE BOUCHER**, Directrice Petite enfance du CCAS de Chalon-sur-Saône,  
**Régis LE CORRE**, Directeur du Syndicat mixte du Pays du Tonnerrois,  
**Denis LEPICIER**, Ingénieur CESAER - INRA - ENESAD, ENESAD-CESAER,  
**Jean-Charles LORIOUX**, Président du Pays de La Puisaye Forterre,  
**Brigitte LORRIAUX**, Directrice du Centre hospitalier de Tonnerre,  
**Monique MARET**, Directrice de la Maison Vermeil du CCAS de Chalon-sur-Saône,  
**Béatrice MINOIS**, Directrice du Pays de La Puisaye Forterre,  
**Dominique MONTAIN**, Hébergeur culturel au Cul du Loup,  
**Tony MONTESIN**, Responsable du département GMP, Attaché scientifique recherche et développement au Pôle Nucléaire Bourguignon,  
**Franck MOREL**, Chargé de mission politiques territoriales, Conseil régional de Bourgogne,  
**Robert MOREL-CHEVILLET**, Chef du service études et diffusion, INSEE Bourgogne,

**Gérard MOTTET**, Professeur émérite des Universités,  
**Henri OGIER**, Hébergeur culturel au Cul du Loup,  
**Bénédicte PASIECZNIK**, Chef de projet, Pays de l'Autunois-Morvan,  
**Sonia PATOURET**, Ancienne coordinatrice touristique Leader+ du Pays du Tonnerrois,  
**Guy PEIGNER**, Directeur général des services techniques du Grand Chalon,  
**Matthieu PICARD**, Médecin libéral, Union régionale des médecins libéraux de Bourgogne  
**Bruno PICARD**, Représentant CGT  
**Gaëlle PIEDOIE**, Chargée de mission « environnement, forêt, agriculture », Pays de Puisaye-Forterre,  
**Benoît REGNAULT**, Président du Pays du Chalonnais,  
**Tania RIZET**, Ancienne animatrice du Pays du Chalonnais,  
**Amandine ROUSSEAU**, Chargée de mission « environnement », Pays Bourgogne Nivernaise,  
**Marie-Christine ROUX DEMAY**, Infirmière libérale,  
**Benjamin SERRA**, Responsable Etudes économiques, ADERC,  
**Elise SOYER**, Syndicat Mixte du Pays du Tonnerrois,  
**Paul TAILLANDIER**, Président du Pays Seine et Tilles en Bourgogne,  
**Elisabeth TROUSSARD**, Chargée de mission « environnement, forêt, agriculture », Pays de Puisaye-Forterre,  
**Pascal TROUVE**, Animateur territorial du Pays Seine et Tilles en Bourgogne,  
**Matthieu VIRELY**, Stagiaire au Pays de l'Auxois-Morvan,  
**Marina VOISINOT**, Chargée de mission marketing touristique, Syndicat mixte de Pays du Tonnerrois.

La commission n° 1 « Aménagement des territoires, agriculture » du Conseil économique et social régional de Bourgogne remercie Alexandre LIEBAULT pour sa contribution aux travaux sur les Pays et la rédaction de son rapport relatif à « L'agriculture durable dans les contrats de pays.

# COMMISSION N° 1

« Aménagement des territoires et agriculture »

**Président** : Christophe MONOT, représentant des Jeunes agriculteurs de Bourgogne

**Vice-président** : Gérard MOTTET, représentant des Organismes culturels (patrimoine)

**Secrétaire** : Claire MOUSSET-DECLAS, représentante de la Confédération générale du travail (CGT)

## Membres :

Gilles ABRY, représentant de la Chambre régionale d'agriculture (CRA)

Jean-Bernard BOURDOT, représentant de la Coordination rurale

Jean-Michel BROCHERIEUX, Union nationale des associations de professions libérales (UNAPL)  
secteur juridique

Dominique CHAMBRETTE, représentant de la Chambre régionale d'agriculture (CRA)

Noël GILIBERT, représentant de l'Union régionale des associations familiales (URAF)

Christine JORIS, représentante de la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO)

Philippe KOENIG, représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)

Patrick LAFORET, représentant de la Chambre régionale du commerce et de l'industrie (CRCI)

Louis NUGUE, représentant des organisations syndicales d'artisans au sein de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

## Cabinet :

Nicolas HUGUET, chargé d'études  
Charlotte GERARD, chargée d'études  
Brigitte DUCHANOY, assistante

## LISTE DES ABREVIATIONS

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>AdCF</b>           | Assemblée des Communautés de France  |
| <b>ADF</b>            | Assemblée des Départements de France   |
| <b>APFP</b>           | Association de Promotion et de Fédération des Pays   |
| <b>ARF</b>            | Association des Régions de France  |
| <b>CESAER</b>         | Centre d'Economie et Sociologie appliquées à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux                   |
| <b>CGGREF</b>         | Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts   |
| <b>CLPE</b>           | Comité Local de Programmation et d'Engagement  |
| <b>CODEV</b>          | Conseil de développement   |
| <b>CPER 2000-2006</b> | Contrat de Plan Etat-Région  |
| <b>CPER 2007-2013</b> | Contrat de Projet Etat-Région  |
| <b>CREDESPO</b>       | Centre de Recherche et d'Etude en Droit et Science Politique                                       |
| <b>DATAR</b>          | Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale                                   |
| <b>DIACT</b>          | Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires                  |
| <b>ENESAD</b>         | Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon                               |
| <b>EPCI</b>           | Etablissement Public de Coopération Intercommunale   |
| <b>ETD</b>            | Entreprises Territoires et Développement   |
| <b>INRA</b>           | Institut National de la Recherche Agronomique  |
| <b>LOADDT</b>         | Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire dite loi « Voynet » |
| <b>LOADT</b>          | Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire dite « loi Pasqua »         |
| <b>PECT</b>           | Plan Energie Climat Territorial  |
| <b>PLIE</b>           | Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi  |
| <b>PNR</b>            | Parc Naturel Régional  |
| <b>SATH</b>           | Service Aménagement du Territoire et Habitat   |
| <b>SCOT</b>           | Schéma de Cohérence Territorial  |
| <b>SGAR</b>           | Secrétaire Général pour les Affaires Régionales  |
| <b>SRADT</b>          | Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire                                    |
| <b>UNADEL</b>         | Union Nationale des Acteurs et des Structures de Développement Local                               |

# INTRODUCTION

Le Conseil économique et social de Bourgogne (CESR) est régulièrement sollicité par le Conseil régional pour émettre un avis sur les Contrats de Pays finalisés.

« Difficiles à lire, volumineux, suivant un modèle administratif lourd, des redites, une présentation par « fiches-action » complexe, de nombreuses évidences et généralités énoncées, une perception difficile des objectifs prioritaires et de leurs déclinaisons opérationnelles, un phénomène de « saupoudrage » des actions pour un faible coût financier, une insuffisance de projets structurants à même de justifier la démarche de contractualisation »<sup>1</sup>, autant de remarques faites dans le cadre de cet examen qui ont alors conduit la Commission n° 1 en charge notamment de l'aménagement des territoires à proposer cette auto-saisine.

Les acteurs des Pays eux-mêmes ont conscience de l'imperfection de la démarche mise en œuvre. Ainsi le Contrat de Développement Territorial du Chalonnois 2008-2013, à propos du contrat précédent, précise : « le contrat n'a pas été exécuté dans sa totalité, certains secteurs du Pays ont bénéficié de plus de financements que d'autres, le Conseil de développement avait parfois du mal à trouver sa place, certaines intercommunalités étaient pénalisées par le manque de moyens financiers et d'ingénierie, certains porteurs de projets, privés ou publics, percevaient encore le Pays comme un guichet supplémentaire ». Ou encore le Pays du Tonnerrois : « besoin d'ingénierie, trop peu d'initiatives dans certains domaines, actions qui n'ont pas été suivies d'effet »<sup>2</sup>.

De plus, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite Loi « Voynet ») du 25 juin 1999, véritable acte de naissance des Pays, est aujourd'hui à l'orée de son dixième anniversaire et la deuxième vague de contractualisation dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région 2007-2013 vient d'être entamée. En cela, la politique des Pays entre dans une phase capitale de son existence, l'évaluation d'une politique publique pouvant être efficacement opérée après une dizaine d'années de mise en œuvre.

Enfin, l'annonce par le Président de la République d'une future réforme de l'organisation administrative du territoire, réforme maintes fois annoncée depuis plus de 20 ans, constitue le point d'orgue des éléments qui amènent aujourd'hui le CESR à étudier la politique des Pays en Bourgogne.

Si les réflexions nationales ciblent par exemple les liens entre Régions et Départements et leurs possibles évolutions, avec notamment comme objectif de faire diminuer le « mille-feuille » administratif, la question de la place des Pays n'est pas pour autant mise de côté.

Les deux auto-saisines et la communication spécifique du CESR de Bourgogne en 1999<sup>3</sup>, 2002<sup>4</sup> et 2004<sup>5</sup> attestent de l'importance de cette démarche dans les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre dès le début des années 90.

---

<sup>1</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *Contrats de Pays Plaine de Saône Vingeanne, Bourgogne Nivernaise, Seine et Tilles en Bourgogne, Avallonnais* – CESR de Bourgogne - 26 mars 2008

<sup>2</sup> Contrat de Pays du Tonnerrois – *Révision de la charte de Pays : « Une stratégie et un plan d'actions pour demain »* (2007-2013)

<sup>3</sup> André THOMAS (rapporteur) - *Les territoires de projet en Bourgogne* – CESR de Bourgogne - 26 février 1999

<sup>4</sup> Gérard MOTTET - *Mise en place des conseils de développement – replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale* – CESR de Bourgogne - 12 décembre 2002

<sup>5</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale* – CESR de Bourgogne - 6 avril 2004



Après une courte présentation de la politique des Pays, le rapport s'attachera à identifier ses apports et valeurs ajoutées. Dans un troisième temps, les difficultés liées à la mise en œuvre de cette démarche seront détaillées tant dans leurs aspects fonctionnels qu'opérationnels. Enfin, une quatrième partie présentera des éléments de réflexion quant à l'avenir de cette politique dans le cadre des réformes à venir de l'organisation territoriale de la France.

# 1. PRESENTATION DE LA POLITIQUE DES PAYS

## 1.1. RAPPEL HISTORIQUE ET LEGISLATIF SUR LES PAYS

### 1.1.1. Rappel historique

Si la définition juridique du Pays est récente, la notion de « Pays » repose sur une réalité ancienne, voir séculaire. « Le mot Pays vient du latin pagus, qui désignait une unité territoriale gallo-romaine plus petite que la cité (civitas) »<sup>6</sup>.

Son lien avec l'aménagement du territoire date de son utilisation en France à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. « Ce sont les géographes de l'école de géographie française de Paul Vidal de la BLACHE qui vont porter la notion de Pays »<sup>7</sup>.

« La politique d'aménagement du territoire d'après-guerre se proposait, quant à elle, de répartir la croissance sur tout le territoire. L'État aménageait alors ses territoires avec ses deniers pour les faire profiter de la croissance »<sup>8</sup>. La politique d'aménagement territorial devenait alors descendante et redistributive, c'est-à-dire devant garantir l'équité de la répartition des fruits de la croissance de la nation entre toutes les personnes et tous les territoires.

La notion de Pays apparaît véritablement dans les politiques administratives dans les années 1970. La période est alors marquée par la crise économique. L'Etat commence à se désengager de certains domaines et si la croissance économique n'est plus au rendez-vous, elle doit alors venir des territoires. Des politiques expérimentales ascendantes vont alors voir le jour de 1975 à 1980, sur des échelles territoriales qui dépasseront les communes et les cantons et qui correspondront à des « espaces de vie ». Des contrats de Pays sont mis en place mais « cette tentative ayant échoué, l'Etat a abandonné cette démarche contractuelle »<sup>9</sup>.

Dans les années 1990, la question du développement local et des réalités territoriales effectives (sociale, culturelle...) est de nouveau à l'ordre du jour. Les politiques qui vont se mettre alors en place doivent permettre de dépasser les actions d'aménagement du territoire menées de manière sectorielle (forte déconnexion entre les diverses problématiques de déplacements, d'habitat et d'urbanisme) et de remédier à un découpage institutionnel qui ne correspond plus à la réalité des territoires.

Les lois « Pasqua » de 1995 et « Voynet » de 1999 constituent donc une révolution culturelle en passant d'une « politique d'aménagement du territoire redistributive à une politique allocative »<sup>10</sup> c'est-à-dire devant permettre de garantir l'efficacité des relations entre les acteurs concernés. L'objectif est de passer ainsi « d'une logique d'aménagement du territoire descendante à une logique ascendante »<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> René CLUNIAT, Jean-Pierre ROUBAUD et Alain ROUX - CGGREF – *Evaluation des démarches contractuelles de Pays* - février 2006

<sup>7</sup> Annie BLETON-RUGET – Maître de conférence honoraire en histoire contemporaine – Audition du 13 mai 2008

<sup>8</sup> Jacques HENRY - Directeur adjoint du service Aménagement du territoire du Conseil régional de Bourgogne - Audition du 1<sup>er</sup> février 2008

<sup>9</sup> Idem 6

<sup>10</sup> Denis LEPICIER – Ingénieur d'études CESAER – INRA - ENESAD – Audition du 13 mai 2008

<sup>11</sup> Jacques HENRY - Directeur adjoint du service Aménagement du territoire du Conseil régional de Bourgogne - Audition du 1<sup>er</sup> février 2008

Cette politique repose sur un socle général commun :

- « L'affirmation de la nécessité de l'autonomie et de l'initiative locale pour définir les voies de développement les plus adaptées et les plus efficaces pour les territoires,
- L'objectif d'une démarche participative censée mobiliser l'ensemble des acteurs des territoires autour d'un projet commun,
- Et la mise en avant des ressources locales, des facteurs spécifiques du milieu, comme principal levier économique du développement local »<sup>12</sup>.

### 1.1.2. Rappel législatif

**- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT, dite loi « Pasqua ») du 4 février 1995 :**

Elle consacre la notion de « Pays » en l'introduisant dans la loi et en donnant une définition à des entités jusqu'ici très hétérogènes et sans statut juridique.

Le Pays est un « *territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* ». Il « *exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* ».

Enfin, « *les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du Pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement* ».

La liste des acteurs concernés par la mise en place du projet de développement n'est pas précisée, de même que le contenu du projet n'est pas défini. La loi ne pose pas non plus d'obligation de structuration juridique du Pays.

Ce cadre volontairement souple a été conçu pour favoriser des démarches ascendantes, en respectant la diversité des formes locales de coopération.

**- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite loi « Voynet ») du 25 juin 1999 :**

C'est le véritable acte de lancement de la démarche de « Pays » telle qu'on peut la connaître aujourd'hui. Cette loi entend généraliser les Pays sur tout le territoire et précise leurs modalités d'organisation :

- Création d'un Conseil de développement (CODEV) regroupant les forces vives du territoire (acteurs socioéconomiques, associatifs...),
- Elaboration d'une charte visant à « renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural »,
- Structuration juridique du Pays en Syndicat mixte ou Groupement d'Intérêt Public,
- Souscription d'un contrat, dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région permettant de trouver des financements spécifiques.

On peut relever que cette loi intervient seulement un mois avant la loi relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite loi « Chevènement ».

---

<sup>12</sup> Francis AUBERT, Denis LEPICIER, Philippe PERRIER-CORNET - *La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique – le cas des Pays en France* — Revue d'Economie Régionale et Urbaine - 2006

La loi « Voynet », par la création de Pays et d'agglomération, porte sur la définition et la mise en œuvre d'un projet de territoire global et partenarial. La loi « Chevènement » vise à favoriser la création de structures intercommunales en donnant aux collectivités les outils organisationnels, fiscaux et financiers de mise en œuvre de leur projet.

Deux types de territoire doivent alors cohabiter : des territoires de projets (Pays) et des territoires d'administration (EPCI aux côtés des Régions, Départements et Communes).

Mais « si la loi Chevènement était arrivée un mois plus tôt, y aurait-il eu la loi « Voynet » ? »<sup>13</sup>.

Reste qu'encore aujourd'hui, malgré ce socle législatif favorisant les démarches partenariales et intercommunales, la taille critique des EPCI (surtout celle des Communautés de communes) n'est globalement suffisante ni pour mener un projet de territoire d'envergure, ni pour se lancer dans la contractualisation afférente : « mis en cause dans les critiques adressées à l'intercommunalité, les périmètres discontinus, trop réduits ou bien peu pertinents, sont souvent à l'origine des dysfonctionnements en termes de services rendus et d'exécution des compétences »<sup>14</sup>. Le Pays a pu constituer, en cela, une réponse à cette faiblesse.

La loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 viendra assouplir et simplifier les procédures de constitution édictées par la loi « Voynet ». La création d'une structure juridique pour porter le Pays n'est plus obligatoire. De plus, la liberté est de mise pour les Pays : « les communes ou les EPCI à fiscalité propre concernés définissent librement les modalités d'organisation du Pays ». L'obligation du CODEV et de la charte est néanmoins maintenue et l'échelle du Pays est définie : il s'inscrit à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi.

## 1.2. DEFINITION ET MISSIONS DU PAYS

### 1.2.1. Définition du Pays

Juridiquement, à quoi reconnaît-on un Pays ? Pas à sa structure juridique, puisqu'elle n'est pas obligatoire et qu'il peut s'agir d'un regroupement informel ; pas non plus à la présence d'un Contrat de Pays dans le cadre du CPER puisque ce contrat ne nécessite pas forcément la constitution d'une « structure Pays » au sens juridique<sup>15</sup>.

Le législateur donne néanmoins des indices. Le Pays concerne un territoire présentant une « cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ».

A la limite, un Pays ne se définit pas, il ressort de simples constatations du terrain. Selon la loi, il « exprime » des réalités notamment « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres ». C'est également un « cadre » pour « 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 ».

Difficile de s'y retrouver. Alors qu'est-ce qui définit véritablement un Pays ?

---

<sup>13</sup> Patrick CHARLOT - Professeur de droit public, Directeur du CREDESPO – Audition du 14 octobre 2008

<sup>14</sup> Jacky DUPAQUIER (rapporteur) - *Les Communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives* – CESR de Bourgogne - 28 mars 2007

<sup>15</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

On peut affirmer qu'un Pays se caractérise actuellement a minima par un **territoire** cohérent géographiquement, économiquement, culturellement et socialement, matérialisé par la définition et la reconnaissance par l'Etat d'un périmètre, une **charte** définissant le projet commun de développement de ce territoire (laquelle peut s'accompagner d'un contrat de développement matérialisant cet aspect contractuel) et un **Conseil de développement**, acteur démocratique et innovant de la réflexion commune visant à la réalisation de la charte et du contrat.

La reconnaissance du périmètre accompagné de la Charte du Pays par le Préfet de région, vient parachever cette reconnaissance juridique du Pays.

### 1.2.2. Missions du Pays

Légalement, la seule mission du Pays est d'élaborer sa Charte.

Mais, dans la réalité, les missions du Pays vont au-delà afin de répondre aux objectifs fondamentaux qui sont les siens de par la loi : « développer les atouts du territoire considéré et renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ».

#### - Le Pays : lieu de dialogue et de « mutualisation de la matière grise »<sup>16</sup>

Le Pays est un espace de réflexion, un lieu de rencontre de tous les partenaires du territoire allant au-delà des territoires intercommunaux actuels. Cette réflexion débouchera ensuite sur un projet global de développement du territoire, matérialisé par la charte de Pays. Le législateur impose la création d'un CODEV visant à associer à cette réflexion et ce projet l'ensemble des forces vives du territoire.

Que ce soit dans les études évaluatives (cf. bibliographie) ou lors des auditions effectuées par la commission, l'ensemble des acteurs concernés a mis en avant cette valeur ajoutée de la démarche Pays : celle du dialogue entre les acteurs du territoire. Cette démarche a permis de faciliter la discussion voire même de l'initier lorsqu'elle n'existait pas et a donné l'occasion d'innover dans les partenariats mis en œuvre.

Ainsi, cette mission ne doit pas se borner à l'élaboration de la Charte et au contrat. Il s'agit d'une mission constante et permanente du Pays de structurer les réseaux d'acteurs, de faire vivre le CODEV, d'engager une démarche de prospective pour le territoire, d'entretenir le dialogue avec chacune des composantes administrative du Pays (Communautés de communes et communes) et de faire naître les démarches porteuses et innovantes sur le territoire.

C'est dans cette perspective que les missions du Pays peuvent recouvrir différentes thématiques d'intervention. Il peut en être ainsi de la démarche « Leader » (avec constitution d'un Groupe d'Action Locale) et des différents schémas ou plans territoriaux (comme les SCOT ou les PLIE) auxquels on peut ajouter les PER, les Agendas 21 locaux, les Plans Energie Climat Territoriaux... dont les Pays peuvent s'emparer.

Le Pays de l'Auxois-Morvan-Côte-d'Orien, par exemple, portait sur la période 2000-2006, le Contrat du Pays, le projet Leader + « Canal de Bourgogne Auxois », la démarche « Pays d'Art et d'Histoire » et un PER (La Roche-en-Brenil concernant un projet de centrale biomasse).

---

<sup>16</sup> André FOURCADE – Président du Pays du Tonnerrois – Table ronde du Tonnerrois du 17 septembre 2008

## - Le Pays : « plate-forme » de gestion et de coordination du Contrat de Pays

Même si ce n'est pas une obligation, le Pays, à partir du moment où il est constitué, a vocation à être le gestionnaire direct du Contrat de Pays mis en œuvre dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région 2007-2013. Contractualiser est d'ailleurs clairement le but de toutes les démarches engagées depuis la loi « Voynet ».

Sa mission dans ce cadre, semble clairement reconnue par le Conseil régional : « La structure Pays est le guichet unique de dépôt des dossiers présentés. C'est l'animateur du Pays qui est responsable de l'instruction locale et de la transmission des projets et assure le rôle d'interface entre le porteur de projets et la Région ».<sup>17</sup>

Le rôle du Pays est ici de faire face à la complexité des multiples financements qui décourage beaucoup de porteurs de projets. « C'est le Pays qui doit dans un premier temps accompagner le porteur du projet, l'aider à s'améliorer avant transmission aux financeurs potentiels »<sup>18</sup>.

### 1.3. SITUATION DES PAYS EN FRANCE ET EN BOURGOGNE EN 2008

#### 1.3.1. En France

L'état des lieux et la carte des Pays en France au 1<sup>er</sup> janvier 2008 sont joints en annexe 1.

#### 1.3.2. En Bourgogne

Le tableau récapitulatif et la carte des Pays en Bourgogne sont joints en annexe 1.

Les présentations particulières des Pays du Chalonnois et du Tonnerrois sont jointes en annexe 2.

---

<sup>17</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>18</sup> Franck MOREL, Chargé de mission Politiques territoriales, Conseil régional de Bourgogne – Audition du 4 juin 2008

## 2. LES PAYS : UNE REELLE VALEUR AJOUTEE

### 2.1. UN TERRITOIRE PERTINENT DE SOLIDARITE TERRITORIALE

C'est l'apport majeur de la politique des Pays : la reconnaissance d'un territoire cohérent permettant d'y mener un projet global de développement au delà des intercommunalités et autres structures territoriales.

#### 2.1.1. Un territoire pertinent

Les territoires des collectivités territoriales, définis jusqu'à maintenant, posent des problèmes de pertinence. « L'Etat est trop loin, le Département est une belle mais ancienne création, la Région a du mal à vivre. D'où l'apparition de nouveaux territoires, où les citoyens devraient trouver une meilleure perception de leur identité : les agglomérations et les Pays »<sup>19</sup>.

##### 2.1.1.1. Une grande souplesse dans la définition du territoire

Une seule obligation est formulée pour la définition du périmètre du Pays : il doit respecter les limites des EPCI à fiscalité propre.

Pour le reste, les élus peuvent définir comme ils l'entendent le périmètre du Pays.

« Le législateur n'a pas voulu imposer de condition de superficie ou de seuils de population à la constitution d'un Pays. La volonté de l'Etat a été de confirmer une organisation pouvant dépasser les limites administratives du canton. Les études menées par la DATAR à l'époque montraient un besoin de définition d'un espace d'organisation du développement et de l'aménagement du territoire intermédiaire, à cheval entre le périmètre cantonal et le cadre départemental. Plus proche de la superficie de l'arrondissement, les Pays n'ont pas pour autant pour but d'en épouser nécessairement les délimitations actuelles puisque le législateur a reconnu la possibilité de Pays dépassant aussi bien des frontières départementales que régionales. Cette possibilité expressément reconnue par la loi témoigne de la priorité que le législateur a voulu accorder à la notion de cohésion pour délimiter ces nouveaux espaces de référence. Le sentiment de cohésion de ce type de territoire qui se manifeste par des éléments culturels, géographiques, économiques et sociaux, définit un espace dont la vocation est de servir de support à des projets communs par rapport à des circonscriptions administratives ou électorales dont le découpage exige nécessairement des règles précises, uniformes et fonctionnelles »<sup>20</sup>.

Sur les 15 Pays reconnus en Bourgogne, 4 dépassent les frontières départementales (Avallonnais, Beaunois, Charolais Brionnais, Puisaye Forterre) et 1 les frontières régionales (Charolais Brionnais).

---

<sup>19</sup> Armand FREMONT, Géographe – *Les nouveaux territoires* – Café Géographique - <http://www.cafe-geo.net> – 16 ars 1999 -

<sup>20</sup> André THOMAS (rapporteur) - *Les territoires de projet en Bourgogne* – CESR de Bourgogne - 26 février 1999

Il faut préciser que « même si la loi ne précise rien à ce sujet, la continuité du périmètre du Pays doit être recherchée. Les Pays ne sauraient être constitués d'îlots de territoires sans lien les uns avec les autres et il est souhaitable que les Pays soient des entités sans enclave même si, là encore, la loi n'impose rien »<sup>21</sup>.

### **2.1.1.2. Un territoire pertinent : les critères objectifs**

Le périmètre du Pays doit se définir « à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ». Il constitue donc, selon la loi, la plus petite échelle de pertinence.

- *Le bassin de vie*

Le bassin de vie est un « territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, reposant sur des besoins locaux homogènes et structurés en matière d'activités et de services à partir du flux migratoire quotidien de la population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale) »<sup>22</sup>. Les bassins de vie constituent donc « la plus petite maille territoriale au sein de laquelle les habitants peuvent accomplir la majorité des actes courants comme accéder aux services privés ou publics assez souvent fréquentés et à l'emploi »<sup>23</sup>.

« En dehors des huit grandes agglomérations régionales de plus de 30 000 habitants et de leur périphérie, la vie des Bourguignons s'organise au sein de 74 bassins animés par un bourg ou une petite ville »<sup>24</sup>.

Néanmoins, la Bourgogne n'a pas vocation à accueillir 74 Pays. « En France, les Pays regroupent en moyenne jusqu'à 4 bassins de vie. Les périmètres des bassins de vie sont en général relativement cohérents avec les périmètres des Pays, à l'exception des Pays périurbains, dans lesquels la notion de territoire vécu est plus complexe et associe par définition la ville dont ils dépendent ».<sup>25</sup>

D'ailleurs, le Conseil régional « n'a vocation à contractualiser avec un territoire que dès lors qu'il constitue un bassin de vie à la taille critique suffisante, organisé autour de problématiques économiques et sociales communes partagées par les habitants »<sup>26</sup>.

Ces bassins de vie devraient plutôt « servir de base à une réflexion sur les futurs périmètres des Communautés de communes en Bourgogne (hors communautés d'agglomération et communautés urbaines) sous réserve que les acteurs de terrain acceptent ces rapprochements avec d'autres collectivités. Ces bassins de vie sont en moyenne plus peuplés et plus étendus que les EPCI existants à l'heure actuelle »<sup>27</sup>. La région aurait ainsi plutôt vocation à accueillir 74 communautés de communes plutôt que les 123 actuelles.

---

<sup>21</sup> DATAR/AdCF/ETD – *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays* – juin 2004

<sup>22</sup> Etude prospective de la DATAR - *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable* - 3 septembre 2003

<sup>23</sup> Insee Bourgogne N° 139 - Mars 2007 – « 74 bassins de vie en Bourgogne : une vision organisée du rural »

<sup>24</sup> Idem 23

<sup>25</sup> Denis LEPICIER – Ingénieur CESAER – INRA – ENESAD – Audition du 13 mai 2008

<sup>26</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>27</sup> Jacky DUPAQUIER (rapporteur) - *Les Communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives* – CESR de Bourgogne - 28 mars 2007



### - Le bassin d'emploi

Le bassin d'emploi est un espace géographique regroupant généralement plusieurs cantons et présentant une cohésion en matière d'infrastructures, de marché du travail et de mouvements économiques. Un bassin d'emploi est constitué principalement autour d'un pôle attractif et peut correspondre soit à une micro-région industrielle développée à partir d'une activité spécifique (bassin minier ou sidérurgique) ou d'une grande entreprise industrielle, soit à un territoire structuré autour d'activités de services<sup>28</sup>. L'INSEE identifie non pas des « bassins » d'emploi mais des « zones » d'emploi. La France compte 348 zones d'emploi et la Bourgogne, 18.

### - Les autres critères

D'autres critères objectifs permettent d'apprécier la pertinence d'un territoire et d'identifier plus clairement sa réalité : analyse des critères géographiques (cours d'eau, montagne, plaines et plateaux, domaines forestiers et impact sur le territoire), étude des infrastructures présentes, des réseaux de transports et des déplacements... et il convient de les prendre en compte dans l'analyse globale.

### - L'Histoire et l'esprit des lieux

Les notions de bassin de vie et d'emploi même analysées finement par l'adjonction de critères complémentaires ne sont pas suffisantes. Ainsi, le territoire pertinent, c'est celui où les gens travaillent, se déplacent pour voir leur famille, leurs amis, prennent des cours de musique, vont au cinéma, à l'école, dépensent leur argent, utilisent les services publics, les commerces... c'est-à-dire l'espace où les gens vivent ensemble. Mais c'est aussi celui auquel les gens pensent appartenir de par l'histoire du territoire et le vécu de ses populations.

Ainsi, « le découpage territorial est souvent l'effet de l'Histoire, de « l'esprit des lieux »<sup>29</sup>. Si on s'éloigne de l'objectivité requise, ces critères ne peuvent être ignorés sous peine de ne pas respecter « l'âme » du Pays.

« L'esprit des lieux » est difficilement palpable. On peut citer l'exemple du Pays du Chalonnais qui n'intègre pas la commune de Saint-Germain-du-Plain. « Certes, cela aurait été plus pertinent mais il se sentait plus proche de la Bresse »<sup>30</sup>. C'est une chose difficile à évaluer que le ressenti de la population sur son appartenance ou non à un territoire. Et c'est aussi une chose difficile à critiquer.

Mais la trace de l'héritage historique est aussi bien présente, ne serait-ce que celle de l'histoire administrative passée qui influence la définition des périmètres des territoires depuis plusieurs siècles.

L'étude des limites des Pays bourguignons, montre que la plupart d'entre eux sont par nature polarisés par des petites villes ou des bourgs et qu'ils sont donc plus homogènes. Ils sont inscrits, pour la plupart, dans des limites qui sont celles des arrondissements, même si ceux-ci ont disparu depuis 1926 comme ceux de Tonnerre ou de Châtillon-sur-Seine. « Les arrondissements sont des structures administratives dans lesquelles se sont organisés des territoires autour des fonctions économiques ou culturelles (tribunal, lycée, recette des impôts, marchés), donnant ainsi lieu à une construction historique qui est apparue dès 1995 sous la forme de Pays-Arrondissements ».<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> DATAR/AdCF/ETD – *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays* – juin 2004

<sup>29</sup> Annie BLETON-RUGET – Maître de conférence honoraire en histoire contemporaine - Audition du 13 mai 2008

<sup>30</sup> Benoît REGNAULT – Président du Pays du Chalonnais – Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>31</sup> Annie BLETON-RUGET – Maître de conférence honoraire en histoire contemporaine – Audition du 13 mai 2008

L'analyse de toutes les données objectives, des ressentis des territoires et de leur population, de leur Histoire, permettra de se rapprocher de la définition la plus complète possible d'un territoire pertinent pour le Pays.

Le CESR a déjà eu maintes fois l'occasion de se prononcer sur les périmètres des Pays et ainsi de s'exprimer sur la présence de cette cohérence. On peut noter par exemple la cohérence du territoire couvert par le Pays Seine et Tilles qui « présente une réelle cohérence géographique et économique »<sup>32</sup> ou encore celui de la Bresse Bourguignonne<sup>33</sup> ou de l'Auxois<sup>34</sup>.

## 2.1.2. Les solidarités territoriales

### 2.1.2.1. Un territoire de projets et pas d'administration

Juridiquement, « un Pays n'est ni une circonscription administrative ni une nouvelle collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre. Le Pays s'organise dans une logique de mission, à travers des tâches de coordination, d'animation et de mobilisation des différents acteurs publics et privés du territoire qui le composent »<sup>35</sup>.

« Les Pays constituent bien une communauté de projets alors que les EPCI constituent des communautés d'administration ou de gestion. C'est une différence fondamentale »<sup>36</sup>.

Le Pays ne fait donc pas partie du « mille-feuille » institutionnel français. Il se situe à côté des structures classiques Etat, Régions, Départements, Intercommunalités et communes et ses fondements sont totalement différents.

Les dirigeants de certains Pays sont d'ailleurs vigilants sur la conservation de cette vision du Pays comme structure de réflexion et de coordination et non comme une structure « singeant » les collectivités territoriales existantes ou les EPCI. Par exemple, le Pays du Chalonnois a choisi d'une part, la forme associative pour mener le Pays et non la forme du syndicat mixte ne souhaitant pas rajouter une structure juridique type « EPCI » et d'autre part, « d'éviter « l'usine à tertiaire » en embauchant un seul chargé de mission, un secrétaire et un chargé de mission tourisme »<sup>37</sup>.

Cette vision reflète parfaitement comment peut se constituer, au départ, le Pays tel qu'il était envisagé par le législateur c'est-à-dire dans sa forme la plus simple, en évitant, autant que possible les « usines à gaz » pour amener des acteurs d'un territoire à réfléchir ensemble.

### 2.1.2.2. Un territoire de solidarité entre les espaces urbains et ruraux

La solidarité ville-campagne est clairement l'un des objectifs affichés de la loi « Voynet » pour les Pays au travers de la Charte.

---

<sup>32</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *Contrats de Pays Plaine de Saône Vingeanne, Bourgogne Nivernaise, Seine et Tilles en Bourgogne, Avallonnais* – CESR de Bourgogne - 26 mars 2008

<sup>33</sup> Gérard MOTTET (rapporteur) - *Périmètre du Pays de la Bresse Bourguignonne* – CESR de Bourgogne – 16 juin 2004

<sup>34</sup> Gérard MOTTET (rapporteur) - *Contrat de Pays de l'Auxois* – CESR de Bourgogne – 20 juin 2007

<sup>35</sup> [www.territoires-bourgogne.fr](http://www.territoires-bourgogne.fr)

<sup>36</sup> Patrick CHARLOT - Professeur de droit public, Directeur du CREDESPO – Audition du 14 octobre 2008

<sup>37</sup> Benoît REGNAULT – Président du Pays du Chalonnois – Table ronde du Chalonnois du 2 juillet 2008

Or, on a souvent opposé Pays et agglomération, en caractérisant le Pays comme un projet rural, tandis que le contrat d'agglomération ne serait destiné par définition qu'au milieu urbain, et ce d'autant plus que le projet d'agglomération est soumis à des critères de taille démographique.

D'une part, il convient de nuancer cette opposition basique : le Pays peut s'appliquer au monde urbain. Ce n'est d'ailleurs pas pour rien si 55 % des Pays en France présentent un caractère urbain affirmé, c'est-à-dire comptant au moins 50 % d'habitants dans l'espace à dominante urbaine et concentrant 69 % de la population totale vivant dans le Pays<sup>38</sup>.

D'autre part, il est clair que l'action de l'agglomération ne peut se borner à son unique territoire et qu'elle nécessite un prolongement sur le Pays.

L'exemple du Chalonnais est à ce titre parlant : « les actions du Grand Chalon ne peuvent se limiter aux 39 communes de la communauté d'agglomération, certaines doivent être prolongées au niveau du Pays (tourisme, réseaux de pistes cyclables, balades vertes...) »<sup>39</sup>. Ainsi, Le Grand Chalon et les Communautés de communes du Pays du Chalonnais ont travaillé « main dans la main ».

« Alors que certains Pays ont été créés pour faire bloc contre une agglomération, les élus du Chalonnais ont décidé de jouer la complémentarité pour penser ensemble le développement de leur territoire. Ce choix ne s'est pas fait sans interrogations ni inquiétudes de la part des territoires plus ruraux qui redoutaient d'être en quelque sorte absorbés par la force de l'agglomération »<sup>40</sup>. Au final, « l'outil Contrat de Pays a permis que les crédits reviennent davantage aux Communautés de communes qu'à l'agglomération chalonnaise ».<sup>41</sup>

### **2.1.2.3. Un territoire de solidarité entre les intercommunalités : de l'importance de « l'ingénierie territoriale »**

En dépassant l'échelle des EPCI, trop restreinte, pour mener ses actions de réflexion, de concertation et de coordination, le Pays constitue un apport précieux, notamment pour les intercommunalités rurales et un véritable outil mis à leur disposition.

Christian PAUL, alors premier Vice-président du Conseil régional de Bourgogne, en charge de l'Aménagement du territoire, observait : « un Pays qui marche est une fédération de Communautés de communes qui trouvent un avantage à travailler ensemble et les Pays qui fonctionnent mal sont ceux où les Communautés de communes ne jouent pas le jeu du Pays »<sup>42</sup>.

Ainsi, les Communautés de communes, au travers du Pays, doivent en principe travailler de concert pour envisager des projets de territoire plus vastes et permettre à des élus aux problématiques communes de se rencontrer : « le Pays est reconnu par les services de l'État comme une structure qui peut palier la petitesse des structures intercommunales ».<sup>43</sup>

L'ingénierie territoriale constitue un élément nécessaire à cette solidarité.

---

<sup>38</sup> ETD – *Etat des lieux des Pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008*

<sup>39</sup> Guy PEIGNER – Directeur général des services techniques du Grand Chalon - Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>40</sup> Contrat de Développement Territorial du Chalonnais 2007-2013

<sup>41</sup> Tania RIZET – Ancienne animatrice du Pays du Chalonnais – Audition du 4 juin 2008

<sup>42</sup> Jacky DUPAQUIER (rapporteur) - *Les Communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives* – CESR de Bourgogne - 28 mars 2007

<sup>43</sup> Idem 42

Si l'expression « ingénierie territoriale » reste floue<sup>44</sup>, la notion d'ingénierie est utilisée par les acteurs territoriaux pour définir sous une même appellation le regroupement de toutes les ressources humaines pouvant être mises au service des missions du territoire. Cela peut être des ressources publiques au travers des ressources humaines embauchées par les structures constituant en cela son « administration » mais aussi au travers des propres ressources humaines des communes ou EPCI. Cela peut être aussi des ressources privées par le biais du recours à des cabinets d'études ou autres experts.

Pour les Pays, l'ingénierie, synonyme de solidarité, recouvre surtout leurs propres ressources humaines. Elle constitue « l'équipe Pays » constituée d'animateurs embauchés spécifiquement ou, lorsque c'est le cas, de personnels mis à disposition du Pays par les communes ou EPCI membres.

En ces temps de nécessaire compétitivité des territoires (rappelée dans une récente circulaire ministérielle comme l'un des principes fondamentaux de la politique d'aménagement des territoires<sup>45</sup>), les élus, notamment ruraux, dépourvus d'une « force de frappe » minimale pour faire face aux enjeux fondamentaux de leur territoire, ne pourront trouver, seuls, des solutions. Réalisation d'études, préparation de dossiers de financement, recherche de partenaires, mise en réseau des acteurs, expertises... autant de missions permettant de porter le projet de développement du territoire. Mais les Communautés de communes elles-mêmes, ne sont pas toujours à même de fournir cette aide sur leur territoire.

A titre d'exemple, pour chaque projet du Contrat de Pays, ce sont potentiellement 4 financeurs (Etat, Europe, Conseil régional, Conseil général) qui peuvent être sollicités et cela représente une typologie de plus de 20 types de financements possibles. « Les Pays sont pertinents, parce que même une communauté de communes, lorsqu'il s'agit de jouer avec des crédits européens, de faire le tour des financeurs, les Régions, les Départements, l'Etat, les élus ruraux sont perdus, n'ont pas le temps, la formation nécessaire. Les Pays offrent la capacité d'intervention, de mobilisation des crédits »<sup>46</sup>.

Les Pays, par la mutualisation des moyens, peuvent alors permettre de définir, d'identifier, de structurer et de mettre en œuvre et à disposition des territoires, et notamment les plus ruraux, ces moyens humains dont ils ne disposent pas toujours.

Encore faut-il que les intercommunalités jouent pleinement le jeu du Pays. En effet, c'est aussi de la responsabilité des intercommunalités structurées et des communes d'une certaine taille de mettre à disposition leurs moyens pour la bonne réussite du Pays auquel elles prennent part et de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage des projets en priorité sur les communes.

L'exemple du Pays du Chalonnais est à ce titre exemplaire : « la communauté d'agglomération du Grand Chalon a joué le jeu du Pays en apportant de l'ingénierie et des moyens techniques dont ne disposent pas les Communautés de communes »<sup>47</sup>.

La question de l'ingénierie est donc fondamentale pour le territoire du Pays. « Sans ingénierie, il n'y a pas d'excellence territoriale »<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> DIACT - *La qualité des prestations en ingénierie territoriale : pour un état des lieux des enjeux* – avril 2007

<sup>45</sup> Circulaire ministérielle du 27 mai 2008 aux préfets de région et de département concernant les orientations ministérielles d'Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire.

<sup>46</sup> Jean GLAVANY - Député des Hautes Pyrénées, ancien ministre, Président du Pays du Val d'Adour – Etats généraux des Pays - <http://egp2008.org/> - octobre 2008

<sup>47</sup> Tania RIZET - ancienne animatrice du Pays du Chalonnais – table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>48</sup> Catherine BOURSIER - députée européenne – Etats généraux des Pays – 27 octobre 2008

Mais cette question de l'ingénierie est relativement sensible notamment pour les élus locaux qui craignent d'être accusés par leurs administrés de gaspiller l'argent public et de favoriser le développement d'une « administration », selon eux, déjà bien assez pléthorique.

« La perception du Pays par les habitants n'est pas très bonne car ils lui reprochent de faire beaucoup de communication, de dépenser beaucoup d'argent, d'embaucher beaucoup d'animateurs pour peu de résultats »<sup>49</sup> et de constituer ainsi un nouvel « embryon d'administration »<sup>50</sup>.

Pourtant, l'animation et l'ingénierie représentent moins de 6 % du montant engagé des Contrats de Pays<sup>51</sup> sur la période 2000-2006. « D'une manière générale, les coûts de fonctionnement des Pays sont faibles (de 2 à 3 emplois équivalent temps plein, en moyenne dans les associations ; de 4 à 5 emplois équivalent temps plein, en moyenne dans les structures de type syndicat mixte ou groupement d'intérêt public) »<sup>52</sup>.

Le Rapport « Warsmann »<sup>53</sup>, prônant la suppression des Pays, reconnaît lui-même que les équipes d'animation des Pays sont de « dimension réduite » et ont « comme tâche première la coordination et la mutualisation des moyens humains existant sur leur territoire ».

Malgré cela, les élus ne valorisent pas suffisamment ce qui est réalisé par les Pays et ils restent donc « timorés » par rapport aux dépenses de fonctionnement en cherchant le plus souvent à les limiter au maximum ce qui peut être particulièrement contre-productif quant aux missions dévolues aux Pays.

« Le défaut d'ingénierie est une réalité sur un certain nombre de territoires. C'est pour pallier ces difficultés que la Région soutient de manière encore plus forte les Pays. Sur la Saône-et-Loire en particulier, si l'on compte l'intervention régionale, celle du Département, de l'Etat et de l'Europe (FEADER), il ne devrait pas se trouver un seul Pays en manque d'ingénierie... sauf à y voir un manque de volonté politique »<sup>54</sup>.

Ce constat d'un coût global modique de l'ingénierie en comparaison des budgets totaux des Pays et de la dimension réduite des équipes des Pays est une donnée essentielle mais pas unique.

S'il est fondamental de définir précisément, et dès le départ, les moyens confiés à l'ingénierie, il convient, en parallèle, de formaliser les attentes de l'ingénierie ce qui suppose que l'ensemble des objectifs soit cohérent avec le montant du budget alloué tout en précisant néanmoins que la qualité de l'action d'un Pays ne peut s'appréhender uniquement à l'aune de la légèreté de ses ressources humaines.

---

<sup>49</sup> Mathieu VIRELY – stagiaire au Pays de l'Auxois Morvan – 9 juillet 2008

<sup>50</sup> Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS - Rapport d'information de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République - *La clarification des compétences des collectivités territoriales* - 8 octobre 2008

<sup>51</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* - juillet 2006

<sup>52</sup> Alain FOUCHE – Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire - *L'avenir des Pays* – 28 juin 2006

<sup>53</sup> Idem 50

<sup>54</sup> Franck MOREL – chargé de mission Politiques territoriales au Conseil régional de Bourgogne - Audition du 18 juin 2008

## 2.2. UN TERRITOIRE DE PROJETS ET DE CONTRACTUALISATION : LA CHARTE ET LE CONTRAT DE PAYS

### 2.2.1. La Charte du Pays

Elle constitue la deuxième plus value fondamentale du Pays et son véritable acte fondateur. Sans elle, il n'y aura pas d'appropriation du projet par l'ensemble des acteurs du Pays.

#### 2.2.1.1. Définition et principes généraux

La charte matérialise le projet commun de développement durable du territoire destiné à développer les atouts du territoire et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. En cela, « la charte doit permettre une vision prospective du territoire à 10 ans au moins »<sup>55</sup>.

« La notion de « projet commun » induit une convergence de vues sur l'appréciation de la situation initiale du territoire, sur les principaux enjeux du développement, sur les objectifs à atteindre et sur les orientations d'action à privilégier »<sup>56</sup>.

Elle n'a aucun statut juridique mais « le mot « charte » confère à ce document un caractère fondateur et la portée symbolique d'un texte de référence »<sup>57</sup>. Elle sert aussi de base à la négociation du Contrat de Pays qui doit être conforme aux priorités qu'elle a définies.

La réalisation de la charte suppose de la concertation (contribution de tous les acteurs du Pays et obligation d'association du CODEV), de la transparence (expliquer les choix finaux) et des moyens techniques d'ingénierie suffisants.

La charte est élaborée par les communes ou leurs groupements, en étroite association avec le CODEV du Pays.

#### 2.2.1.2. Mise en place de la charte

La charte s'établit en trois étapes : un **diagnostic** du territoire, la **définition des enjeux** de développement et la **stratégie** de développement.

- *Le diagnostic*

Il s'agit de la phase de recueil d'informations de tous types sur le territoire (documents de planification, programmes territoriaux ou sectoriels concernant le territoire tel un SRADT, un SCOT, une charte de PNR, les contrats de ville...).

Ce diagnostic ne doit pas se borner à des éléments chiffrés ni à la simple compilation d'éléments thématiques. « Les informations sectorielles, comme par exemple le recensement de tous les hébergements touristiques ou de tous les équipements sportifs, n'ont pas d'intérêt en tant que telles : en revanche, elles peuvent nourrir une analyse des « fonctions » assurées par certains pôles urbains ou certaines zones du territoire »<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> DATAR/AdCF/ETD – Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays – juin 2004

<sup>56</sup> Idem 55

<sup>57</sup> Idem 55

<sup>58</sup> [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

Cette compréhension suppose quatre types d'analyse (une analyse spatiale, organisationnelle, politique et administrative, socio-économique, environnementale) qui devront se croiser pour aboutir à une vision globale du territoire et de ses logiques de développement et de fonctionnement<sup>59</sup>.

L'objectif du diagnostic, au-delà d'une compilation de données, est d'élaborer des scénarios de développement, selon les tendances constatées identifiées lors de cette étude (phénomène d'urbanisation, dévitalisation d'une partie du territoire, développement du secteur tertiaire, exode des jeunes actifs...).

Les événements qui ne sont pas du ressort du Pays mais qui impacteront son territoire se doivent d'être aussi analysés (construction d'une autoroute, le développement d'une agglomération voisine, la fermeture possible d'une grande entreprise...).

#### - L'identification des enjeux

« Parfois oubliée, cette étape située à la charnière entre le diagnostic et l'élaboration de la stratégie est pourtant essentielle, parce qu'elle permet aux acteurs de s'interroger sur l'évolution qu'ils souhaitent pour leur territoire »<sup>60</sup>.

Si la finalité du diagnostic est de dessiner plusieurs scénarios, l'identification des enjeux consiste pour les acteurs du Pays à se positionner par rapport à ces scénarios : « voulons-nous conserver notre identité rurale ? Semble-t-il plus important de renouveler et rajeunir notre population ? Voulons-nous affirmer notre vocation touristique ? Recherchons-nous plutôt un équilibre entre les différentes fonctions économiques du territoire ? »<sup>61</sup>.

#### - La stratégie

Au regard des enjeux identifiés, il s'agit de définir des objectifs prioritaires et les mesures ou actions à mettre en œuvre pour les atteindre.

■ La stratégie doit en premier lieu être **réaliste** : « inutile de se fixer des objectifs impossibles à atteindre, parce que trop ambitieux ou trop nombreux ; mieux vaut être sélectif et définir des priorités claires ». <sup>62</sup>

■ La stratégie doit ensuite être suffisamment **précise** : « des objectifs trop généraux, déclinés en mesures très ouvertes, ne permettent pas à la charte de remplir son rôle de document-cadre »<sup>63</sup>.

■ Enfin, la stratégie doit **s'inscrire dans le long terme** et « réfléchir aux impacts des choix stratégiques et des actions envisagées, en prenant en compte les différentes échelles territoriales (impact sur le Pays, sur une intercommunalité, sur une commune...) »<sup>64</sup>.

La stratégie doit se décliner en axes opérationnels (que fait le Pays ?) et en axes organisationnels (comment fonctionne le Pays ?).

---

<sup>59</sup> [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com)

<sup>60</sup> Idem 59

<sup>61</sup> Idem 59

<sup>62</sup> Idem 59

<sup>63</sup> Idem 59

<sup>64</sup> Idem 59

## 2.2.2. Le Contrat de Pays

### 2.2.2.1. Le Contrat de Projets Etat-Région 2007-2013

Un Contrat de projets a été signé le 22 février 2007 entre l'Etat et la Région Bourgogne pour la période 2007-2013.

Ce « contrat définit les actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement, par voie contractuelle, pour une période de sept ans, de 2007 à 2013 inclus »<sup>65</sup>. Ce contrat a été établi en lien avec les collectivités territoriales infrarégionales, en liaison avec les nouveaux programmes opérationnels européens 2007-2013 et en complémentarité avec les contrats et programmes interrégionaux (Rhône, Loire, Seine, Massif central), ainsi qu'avec les CPER des régions voisines (Franche-Comté et Auvergne). La Région participe à hauteur de 350,843 millions d'euros et l'Etat, de 277,088 M€ pour un total proche des 628 millions d'euros. Il présente les grandes actions structurantes de la Bourgogne pour la période 2007-2013.

Il comprend un « volet territorial » d'un montant de 128,9 M€ (92,5 M€ pour la Région et 36,4 M€ pour l'Etat) plaçant la Bourgogne au deuxième rang des Régions en % des crédits affectés pour le financement du volet territorial (derrière Rhône-Alpes).

Sur ce « volet territorial », la politique des Pays représente une dotation globale de 67 M €. La participation de la Région est de 50 M€ et celle de l'Etat de 17 M€. Ce montant de 67 M€ représente un peu plus de 10 % du CPER et presque 52 % du « volet territorial ».

Cette somme est réservée pour 7 ans pour les contrats de Pays en Bourgogne. Une bonification de l'aide régionale peut être accordée aux territoires s'engageant dans une démarche contractuelle conjointe Pays-Agglomération.

### 2.2.2.2. Le vade-mecum des politiques territoriales : les règles relatives au contrat

Le Contrat de Pays signé dans le cadre des CPER est le document permettant de traduire en termes opérationnels et fonctionnels la mise en œuvre de la charte. C'est l'outil de coordination et le cadre de cohérence et de convergence des multiples sources de financement et politiques d'interventions sectorielles relevant de l'Etat, des Conseils généraux, Conseils régionaux, de l'Union Européenne (UE), d'agences ou établissements publics permettant la réalisation du projet de territoire.

Si la possibilité de contractualiser est prévue par la loi, aucune disposition ne donne de détails sur les règles afférentes.

Les Pays sont pris entre la nécessité d'avoir un cadre minimal d'organisation et d'action, tâche dont s'acquitte le Conseil régional et devant permettre d'assurer un minimum de cohérence et de qualité dans la constitution des projets et la nécessité de ne pas voir leur action « étouffer » par un surplus de conditions, de modalités, de documents administratifs...

---

<sup>65</sup> Contrat de projet Etat-Région Bourgogne 2007-2013 – Conseil régional de Bourgogne



C'est le vade-mecum des politiques territoriales qui constitue le cadre défini par le Conseil régional de Bourgogne. Il récapitule toutes les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion du contrat et constitue un véritable document de cadrage et de référence.

Le contrat s'articule autour de deux volets :

- *Un premier volet consacré aux priorités régionales :*

- *le développement économique : la formation professionnelle pour l'emploi local, l'organisation de l'activité commerciale, artisanale et touristique,*
- *les services à la population : la mobilité, l'enfance-jeunesse et l'accès aux soins,*
- *le logement : le recours aux énergies renouvelables, le logement locatif social,*
- *le développement numérique des territoires en vue de leur compétitivité économique et de l'amélioration des services publics.*

Ce volet porte, au minimum, sur 60 % de la dotation du Pays y compris l'ingénierie correspondante (et hors crédits sectoriels territorialisés). La définition de ces 4 priorités résulte des intentions et demandes exprimées par les acteurs des territoires lors des travaux des Assises Régionales de Territoires tenues au cours du premier semestre 2006 organisées par le Conseil régional de Bourgogne.

- *Un second volet consacré à la vocation territoriale répondant aux enjeux spécifiques de l'espace concerné.*

Ce volet porte, au maximum, sur 40 % de la dotation du Pays y compris l'ingénierie correspondante (et hors crédits sectoriels territorialisés). Ce volet « doit permettre aux initiatives du territoire d'être exprimées et délibérées dans le cadre de la préparation du Contrat »<sup>66</sup>. Il s'agit donc de thématiques laissées à l'initiative du territoire, qui pourront être soutenues par le Conseil régional.

Chaque Pays est doté d'une enveloppe particulière calculée sur la base des critères suivants :

- un critère géo-démographique : superficie et population du territoire,
- un critère de péréquation : prenant en compte « l'écart de richesse » à travers le niveau de revenu par habitant du territoire<sup>67</sup>.

« La Région a une position globalement claire vis-à-vis des territoires : les enveloppes ont été communiquées sur tout le territoire dès le début des négociations, ainsi que les axes prioritaires (développement économique, TIC, services à la population, tourisme...). Ces priorités sont d'ailleurs tellement larges (délibérément), qu'il est aisé pour les Pays de s'y retrouver. Ces priorités régionales sont directement issues des Assises des territoires organisées en Bourgogne en fin d'année 2006, afin de faire remonter les expressions des territoires. Ces axes prioritaires ont donc été partagés, validés avec les territoires : ce n'est pas le Conseil régional qui les a imposés. »<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>67</sup> *Idem* 66

<sup>68</sup> Franck MOREL, Chargé de mission Politiques territoriales au Conseil régional de Bourgogne – Auditions du 18 juin 2008

« Chaque territoire est avant tout maître chez lui et il ne s'agit pas pour la Région d'être dans une relation de domination et d'imposition, mais plus de structurer, d'inciter et d'appuyer l'ingénierie des Pays, au bénéfice des EPCI et communes qui les composent, et en définitif des habitants »<sup>69</sup>.

### **2.2.2.3. Le Contrat « au service du développement territorial » : une libre opportunité pour les territoires**

- *Le Contrat de Pays et ses effets de levier en Bourgogne (période 2000-2006)*

Bien que n'étant pas obligatoire, pour beaucoup d'acteurs, le Contrat de Pays parachève la reconnaissance apportée par l'approbation du périmètre du Pays et permet d'éviter que la Charte ne finisse au fond d'un tiroir. La contractualisation constitue ainsi « le ferment pour l'engagement des acteurs, la discussion et l'amplification des dynamiques locales »<sup>70</sup>.

« Si la Charte représente l'itinéraire tracé sur une carte, le Contrat constitue le carburant nécessaire pour effectuer le trajet. Le Contrat, c'est le ciment du Pays »<sup>71</sup>.

Il est vrai que les Contrats de Pays ont permis « de lancer une masse considérable de projets »<sup>72</sup> et que leurs impacts financiers sont indéniables. Ainsi, en Bourgogne, cela a représenté 183 millions d'euros pour 1 455 projets et « il peut être estimé que le volet Pays a généré près de 300 millions d'euros de projets »<sup>73</sup>.

Les premiers financeurs des projets sont les maîtres d'ouvrage qui contribuent à 46 % au montant global et 54 % du coût global proviennent de subventions (tous fonds confondus). Ce taux de subvention global amène les effets suivants<sup>74</sup> :

=> un euro apporté par les maîtres d'ouvrages d'un territoire mobilise un euro de subvention.  
=> trois euros apportés par l'Etat et le Conseil régional mobilisent dix euros d'investissement sur le territoire.

- *Un Pays n'est pas obligatoire pour contractualiser*

L'existence juridique du Pays ne constitue en aucun cas un préalable à la contractualisation dans le cadre du CPER.

En effet, « sur les territoires non structurés en Pays, une simple association d'EPCI pourra prétendre à une contractualisation dès lors qu'elle respecte les grands principes de la démarche de projet relative aux Pays fixée par la loi du 25 juin 1999 (pertinence et cohérence de l'échelle territoriale, charte de développement à 10 ans, association effective de la société civile à la stratégie territoriale...) »<sup>75</sup>.

---

<sup>69</sup> Franck MOREL, Chargé de mission Politiques territoriales au Conseil régional de Bourgogne – Audition du 18 juin 2008

<sup>70</sup> René CLUNIAT, Jean-Pierre ROUBAUD et Alain ROUX - CGGREF – *Evaluation des démarches contractuelles de Pays* - Février 2006

<sup>71</sup> Idem 70

<sup>72</sup> Philippe CASTANET – SGAR – Audition du 23 septembre 2008

<sup>73</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>74</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>75</sup> Contrat de Projet Etat-Région Bourgogne 2007-2013

#### **2.2.2.4. La vie du contrat : le Comité Local de Programmation et d'Engagement (CLPE)**

C'est un organe central dans la vie du Pays et dans la gestion du contrat. Il a une double mission. « Il est en charge à la fois de la programmation annuelle et de l'engagement régulier des projets du territoire »<sup>76</sup>.

##### *- La programmation annuelle*

Il s'agit de la déclinaison sur une année de la maquette financière prévisionnelle annexée au Contrat de Pays.

« La tenue d'un Comité de programmation annuel tient d'une volonté de la Région de permettre aux territoires de mieux piloter leurs contrats et de donner à voir et à comprendre leurs objectifs et actions, au fil des ans plutôt qu'en fin d'exercice lors de la traditionnelle évaluation. Au final, l'objectif est clairement l'optimisation de la ressource publique. Ainsi, cet exercice permettra, d'une année sur l'autre, des échanges entre le Pays, l'Agglomération et les financeurs et un exercice « réflexif » d'auto-évaluation/projection »<sup>77</sup>.

Il s'agit autant d'un objectif de lisibilité pour le territoire (définir le programme de travail notamment) que pour les partenaires financiers (lisibilité sur leurs financements).

##### *- Examen, engagement et suivi des projets*

Ce comité examine les dossiers complets présentés dans le cadre des actions identifiées dans le contrat, formule un avis technique sur ces projets et veille à leur bon avancement. Il peut être amené à se prononcer sur l'opportunité même du projet. Il agit en cela comme une véritable « commission permanente » du Pays.

Dans ce cadre, la composition du comité demeure à la libre appréciation des acteurs locaux. La Région est représentée par le SATH.

A noter que, dans ce cadre, « chaque Pays, en accord avec les services techniques de la Région, pourra définir son propre mode de fonctionnement et d'instruction »<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>77</sup> Franck MOREL, Chargé de mission Politiques territoriales du Conseil régional de Bourgogne – Audition du 18 juin 2008

<sup>78</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

## 2.3. UN TERRITOIRE DE DEMOCRATIE : LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS

### 2.3.1. Le Conseil de développement : une innovation majeure pour les territoires

#### 2.3.1.1. Définition

Les CODEV sont des instances créées par la loi « Voynet » du 25 juin 1999 pour les Pays et les agglomérations (confirmés par la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 en ce qui concerne les Pays). Ils comprennent « notamment des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ».

Une totale liberté prévaut dans la mise en place du CODEV et dans son organisation.

#### 2.3.1.2. Missions

Le CODEV a deux missions principales : participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Charte et du Contrat de Pays.

- Selon la loi, les CODEV sont associés à l'élaboration de la charte de développement et à son suivi.

- Concernant le Contrat de Pays, la Région Bourgogne donne les éléments de précision uniquement concernant la phase de négociation :

« Les CODEV apportent une valeur ajoutée essentielle à la démarche de Pays et à l'élaboration des projets de territoire. Il est donc essentiel qu'ils soient associés pleinement par les Pays à la sélection des projets lors de la négociation. Les CODEV devront également participer à l'élaboration du préambule. Par ailleurs, à l'issue de la négociation, un avis simple du CODEV devra être sollicité par le Pays sur la dernière version du projet de contrat et être transmis à la Région. Afin de les aider à développer leurs capacités de réflexion, une aide forfaitaire de 20 000 € (incluse dans la dotation du Pays) est attribuée aux CODEV pour la période 2007-2013 »<sup>79</sup>.

#### 2.3.1.3. Place du Conseil de développement, structure de dialogue permanent

Comme nous l'avons vu, la politique des Pays a pour première mission de constituer un cadre de réflexion de l'ensemble des acteurs d'un territoire. Le CODEV en constitue l'instance emblématique. Réunir des représentants des milieux socioprofessionnels et associatifs permet d'associer à la réflexion menée par les élus (ou de l'initier) les forces vives du territoire, les acteurs en lien direct avec les thématiques et projets mis en œuvre et peut constituer ainsi un outil d'appréhension optimum de la réalité.

---

<sup>79</sup> Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 – Conseil régional de Bourgogne

Leur « vocation est de constituer des lieux de propositions et d'initiatives afin d'exercer une fonction de mobilisation de la société civile et, le cas échéant, de relais d'information auprès des populations ». <sup>80</sup> « Le bénéfice attendu de cette démarche est avant tout la réalisation d'un projet de meilleure qualité, moins monolithique, enrichi de nouvelles composantes par l'apport de gens de terrain indispensables pour l'analyse du contexte, de la diversité des intérêts... » <sup>81</sup>.

« Sans les Conseils de développement, les Pays sont une strate administrative de plus » <sup>82</sup>.

Ils sont avant tout sollicités à titre consultatif, la décision finale revenant aux élus.

Si cette règle s'applique pour la plupart des Pays en France, il convient néanmoins de préciser que « la codécision est la règle pour les 17 Pays organisés en GIP sur le territoire national et pour deux Pays dont le CODEV constitue la structure porteuse. Les Pays organisés sous forme associative ou de syndicat mixte pratiquent également la codécision de manière effective. Pour un nombre non négligeable d'élus, toutes tendances politiques confondues, la codécision n'est pas une façon de les dessaisir des prérogatives que le suffrage universel leur a confiées, mais au contraire d'en enrichir l'exercice » <sup>83</sup>.

Certains sont conformes à ces missions comme par exemple le Pays Seine et Tilles en Bourgogne pour lequel, le CESR avait tenu à saluer « la démarche participative qui a présidé à l'élaboration du contenu du contrat du Pays et le fait que les fiches actions découlent concrètement de la concertation opérée avec les acteurs du territoire, et notamment les agriculteurs, les chambres consulaires, et les habitants. Il apparaît que sur ce territoire, une véritable entente ait été trouvée entre les élus et les représentants de la société civile. Cet effort collectif pour le développement d'un territoire est à saluer » <sup>84</sup>.

Ou encore concernant le Pays Chalonnais pour lequel le CESR notait la présence d'un « CODEV également équilibré, avec un réel objectif de participation par la présence de trois collègues : élus, institutionnels, société civile » <sup>85</sup>.

- Exemple d'une démarche exemplaire d'un CODEV en Bourgogne :

On peut évoquer le projet du Pays Seine-et-Tilles consistant en l'implantation d'une culture énergétique, répondant au nom latin de *Panicum virgatum* (swichgrass), avec transformation au sein du Pays et mise en place d'une filière <sup>86</sup>.

Dans le département de l'Indre-et-Loire, une filière a été mise en place, avec production de swichgrass, transformation et utilisation de l'énergie pour chauffer les serres de la ville.

Le groupe d'agriculteurs, membres de la Commission Agriculture du CODEV du Pays Seine et Tilles, a visité cette installation du département de l'Indre-et-Loire et a décidé de lancer un projet similaire dans le Pays.

---

<sup>80</sup> [www.territoires-bourgogne.fr](http://www.territoires-bourgogne.fr)

<sup>81</sup> Gérard MOTTET - *Mise en place des conseils de développement – replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale* – CESR de Bourgogne - 12 décembre 2002

<sup>82</sup> Philippe CASTANET – SGAR – Audition du 23 septembre 2008

<sup>83</sup> René CLUNIAT, Jean-Pierre ROUBAUD et Alain ROUX - CGGREF – *Evaluation des démarches contractuelles de Pays* - Février 2006

<sup>84</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *Contrats de Pays Plaine de Saône Vingeanne, Bourgogne Nivernaise, Seine et Tilles en Bourgogne, Avallonnais* – CESR de Bourgogne - 26 mars 2008

<sup>85</sup> Gérard MOTTET (rapporteur) - *Contrat de Pays du Chalonnais* – CESR de Bourgogne - 26 octobre 2004

<sup>86</sup> Pour plus de détails : Alexandre LIEBAULT – Mémoire de fin d'étude de Licence Professionnelle : *Agronomie : Agriculture durable - l'agriculture durable dans les contrats de Pays – suivi d'un avis du CESR* – septembre 2008

Dynamisme, ouverture, implication, force de proposition, cet exemple illustre les forces potentielles des acteurs du CODEV.

### 2.3.2. Place des Pays dans le processus démocratique

- Une première vision consisterait à voir le Pays comme non démocratique de par son absence de lien direct avec les citoyens et surtout par l'absence de compte à leur rendre.

Si l'absence de lien direct avec le citoyen n'est pas niée par les acteurs concernés, elle est néanmoins fortement tempérée : « le discours d'aujourd'hui est le même que celui que j'entendais dans les structures intercommunales, il y a 10 ans. Le Pays permet une réflexion sur un territoire plus pertinent que l'intercommunalité. Peu à peu, la population va reconnaître l'action des Pays »<sup>87</sup>.

En effet, d'une part, les élus du Pays n'en restent pas moins élus par le peuple à un moment donné dans le cadre d'un mandat (conseiller municipal, maire ou conseiller général la plupart du temps). Ils ne sortent donc pas de nulle part.

D'autre part, le CODEV constitue une innovation visant justement à permettre une respiration démocratique à ces structures par l'association, par les élus du Pays, des acteurs socio-économiques et des citoyens et à mêler démocratie représentative (les élus) et participative (forces vives du territoire et citoyens).

La question ne concerne donc pas tant la représentativité des élus que leur implication dans la vie démocratique du Pays. L'implication forte des élus doit permettre de ne pas se retrouver face à une « élite Pays »<sup>88</sup> constituée de quelques acteurs au fait des procédures et qui aurait la mainmise sur la programmation. L'action des élus et des CODEV couplée aux mises en réseau multiples des acteurs locaux devrait permettre à elle seule de développer une « démocratie participative de proximité »<sup>89</sup>.

- Mais une autre vision consisterait à voir dans les Pays comme une « planche de salut » démocratique.

« On a bien besoin d'avoir des endroits où en dehors de toutes querelles politiciennes, on peut poser un regard éclairé pour construire ensemble une stratégie et porter ensemble le message d'un territoire »<sup>90</sup>.

A contrario, on pourrait y voir un constat d'échec de la démocratie directe qui ne serait constituée que de territoires séparés et « gavés » de querelles politiciennes et où le Pays constituerait le seul espace de « rafraîchissement démocratique » coupé de toutes confrontations politiques permettant la mise en œuvre d'un projet partagé. Vision, elle aussi, peu réaliste et crédible.

Entre ces deux visions extrêmes, les Pays essaient tant bien que mal de trouver la bonne formule qu'ils se doivent d'inventer eux-mêmes étant précisé que, dans tous les cas, le Pays est fondamentalement au service des citoyens par le biais des projets (quelles qu'en soient leurs qualités) mis en œuvre par l'ensemble des partenaires du Pays.

---

<sup>87</sup> Rodolphe DUROUX - Animateur du Pays du Chalonnais – Audition du 4 juin 2008

<sup>88</sup> Contrat de Développement Territorial du Chalonnais 2007-2013

<sup>89</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>90</sup> Catherine BOURSIER - Députée européenne – Etats généraux des Pays – octobre 2008

### 3. LA REALITE DES PAYS FACE A DE NOMBREUSES DIFFICULTES

#### 3.1. LES RISQUES LIES AU TERRITOIRE ET AUX SOLIDARITES TERRITORIALES

##### 3.1.1. Le territoire du Pays : opportunité et complexité dans la définition du périmètre

S'il est fondamental de faire correspondre le périmètre du Pays avec les bassins de vie et d'emploi et avec le territoire vécu par les habitants, reste que d'autres critères subjectifs entrent en jeu et viennent perturber la cohérence dans la définition des périmètres.

Le CESR a déjà eu maintes fois l'occasion de se prononcer sur les périmètres des Pays et ainsi de s'exprimer sur l'absence d'une totale cohérence :

*- Ainsi, un canton a refusé d'adhérer au Pays du Chalonnais pour adhérer au Pays de la Bresse-Chalonnaise quand bien même le bassin de vie du Pays du Chalonnais comprenait pourtant ce canton.*

*- Concernant le Pays de l'Autunois-Morvan, « le fait que 8 de ses communes fassent partie du bassin d'emploi du Creusot continue à poser question et problème. L'adhésion au Pays de l'Autunois-Morvan semble en effet difficile pour des habitants qui bénéficient majoritairement des structures et du bassin d'emploi de la communauté urbaine Le Creusot-Montceau ».<sup>91</sup>*

D'une part, il ne faut pas omettre le fait que certains Pays constituent aussi « de nouvelles scènes de pouvoir local plus ou moins adossées aux découpages politico-administratifs préexistants. Les élus, assurés d'une position de prééminence, maîtrisent encore les capacités d'initiative des regroupements intercommunaux et le pouvoir de consultation des autres acteurs »<sup>92</sup>. Les Pays constituent en cela un autre « territoire politique d'affrontement des élus »<sup>93</sup> pouvant impacter directement la définition du périmètre du Pays.

L'effet de l'histoire et l'esprit des lieux n'expliquent donc pas tout. Les choix relatifs à la définition du périmètre se situent aussi dans la sphère politique et peuvent être liés à la personnalité des élus, aux enjeux de pouvoir, à des rivalités et à divers intérêts pas toujours en rapport direct avec l'intérêt des populations.

Le CESR, à ce sujet, a déjà regretté dans le passé que les Pays de la Nièvre correspondent au découpage électoral des circonscriptions.

<sup>91</sup> Noël GILIBERT (rapporteur) - *Contrat de Pays de l'Autunois Morvan* – CESR de Bourgogne – 15 janvier 2008

<sup>92</sup> Francis AUBERT, Denis LEPICIER, Philippe PERRIER-CORNET - *La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique – le cas des Pays en France* — Revue d'Economie Régionale et Urbaine - 2006

<sup>93</sup> Idem 92

D'autre part, il ne faut pas que la définition du périmètre ne soit liée qu'à l'imbrication opportuniste des limites du Pays avec les différents zonages porteurs de financements conséquents voyant ainsi « des acteurs locaux plus attirés par la manne financière que par le projet en tant que tel »<sup>94</sup>.

### 3.1.2. Des solidarités territoriales pas toujours évidentes

#### - Solidarités espaces ruraux/espaces urbains

Elles sont parfois difficiles à mettre en œuvre pour plusieurs raisons.

La première réside dans le fait que l'agglomération ne souhaite pas forcément s'investir dans une réflexion longue et aux résultats parfois incertains. Ou, dans le cas contraire, que les actions du Pays soient centrées sur la ville-centre dominante à défaut de privilégier tout le territoire du Pays.

Ainsi, pour l'heure, sur les 8 grandes zones urbaines de Bourgogne (Sens, Auxerre, Nevers, Dijon, Beaune, Mâcon, Chalon-sur-Saône, Le Creusot/Montceau), seules 3 sont engagées dans une démarche Pays (Nevers, Beaune et Chalon-sur-Saône).

Le Président du Conseil régional a d'ailleurs souhaité que se mettent en place des « Pays » autour des aires urbaines d'Auxerre et de Sens : « Le territoire du centre Yonne n'est pas suffisamment organisé. Il a certainement perdu des crédits à cause de ça. Il faut réfléchir au moins à un Pays, voire une communauté d'agglomération »<sup>95</sup>.

La seconde tient au fait que beaucoup de petites communes rurales refusent elles-mêmes de s'associer avec une ville de peur de n'avoir qu'un rôle de faire-valoir et de devenir l'exutoire de tous les maux urbains. De plus, nombreux sont les maires qui estiment ne pas avoir d'intérêt à rejoindre un territoire où la ville aurait un pouvoir de décision important.

« Le risque existe donc de voir se constituer en bordure des agglomérations des Pays de défense, sans autre projet de territoire commun que la volonté de ne pas être phagocytés par la ville. Ces Pays empêchent une bonne structuration du territoire et nuisent à la réalisation de projets d'intérêt général concernant et l'agglomération et les périphéries urbaines »<sup>96</sup>.

C'est particulièrement le cas des Pays périurbains regroupant très majoritairement des communes périurbaines et s'étendant préférentiellement sur l'espace à dominante rurale environnant plutôt que sur l'espace urbain : « La configuration territoriale correspondante est une carte en « marguerite », composant une auréole de Pays qui se maintiennent à une distance raisonnable du centre, lequel est organisé en agglomération. Il s'agit d'une logique défensive poursuivie tant pour éviter la domination économique de la ville que pour tenter de trouver en interne les ressorts de son propre développement »<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale* – CESR de Bourgogne - 6 avril 2004

<sup>95</sup> L'Yonne Républicaine – 30 mai 2008

<sup>96</sup> Idem 94

<sup>97</sup> Pour plus de détail sur la classification effectuée par Francis AUBERT, Denis LEPICIER, Philippe PERRIER-CORNET : voir en **annexe 1** : Classification des Pays (extrait de « *La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique – le cas des Pays en France* »)



A titre d'exemple, « le Pays périurbain de Seine et Tille, à proximité distante de Dijon s'est constitué sur cette position défensive des élus locaux, désireux d'échapper au leadership de la métropole régionale. Ce territoire est pourtant constitué de communes rurales très récemment « gonflées » par l'étalement urbain résidentiel de l'agglomération dijonnaise »<sup>98</sup>.

- *Solidarité entre communes et EPCI*

Il est légitime de se demander si les Communautés de communes ne pourraient pas jouer un rôle plus actif dans l'aide à l'ingénierie. En effet, en Bourgogne, « 44 % des Pays ne mènent aucune action coordonnée d'ingénierie et d'animation avec les agents des Communautés de communes. Parfois cela est lié à l'absence d'ingénierie au sein des intercommunalités mais le plus souvent cela traduit un déficit de collaboration »<sup>99</sup>.

De plus, la part de la maîtrise d'ouvrage intercommunale en Bourgogne dans le CPER 2000-2006 en nombre d'opérations est de 14 % contre 18 % pour les communes. Les communes portent donc plus de projets que les EPCI. Quant aux financements mis en œuvre, ils sont à peu près équivalents (57 M€ pour les communes et 59 M€ pour les EPCI). Peut-on alors dire que « l'intercommunalité est bien au cœur des contrats de Pays »<sup>100</sup> ?

## 3.2. DIFFICULTES OPERATIONNELLES : LA CHARTE ET LE CONTRAT DE PAYS

### 3.2.1. La Charte du Pays : une ambition à réaffirmer

#### 3.2.1.1. Les enjeux : de vrais choix politiques

Si l'étape du diagnostic est plutôt bien appréhendée par les différents acteurs, c'est bien la phase d'identification des enjeux qui révèle les forces et faiblesses du Pays.

Certains Pays « tendent à considérer l'exercice de la charte comme un pensum technocratique. La charte est alors limitée à une compilation d'orientations consensuelles (« mieux vivre au Pays », « développer l'emploi »...) sans beaucoup de précisions sur les mesures envisagées pour les poursuivre. Ces chartes floues, parfois silencieuses sur des enjeux pourtant bien identifiés au sein du territoire, rendent ultérieurement difficile la définition des axes prioritaires de contractualisation »<sup>101</sup>.

Il est vrai qu'il n'est pas simple de répondre aux questions posées naturellement par les enjeux identifiés car des points de vue et intérêts contradictoires se confrontent. C'est l'étape la plus sensible dans la mesure où elle doit engager le territoire sur des choix politiques forts et clairs. Les forces politiques en présence doivent impérativement rechercher un accord sur l'identification des enjeux et les partager avec l'ensemble des acteurs locaux qui sont partie prenante du Pays car ce sont eux qui vont porter la démarche de Pays jusqu'à son aboutissement.

Sans ce débat de fond, le risque est de construire une Charte sans consistance dont la mise en œuvre ne pourra que s'avérer bancale.

<sup>98</sup> Francis AUBERT, Denis LEPICIER, Philippe PERRIER-CORNET - *La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique – le cas des Pays en France* — Revue d'Economie Régionale et Urbaine - 2006

<sup>99</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>100</sup> Idem 99

<sup>101</sup> [Projetdeterritoire.com](http://Projetdeterritoire.com)

### 3.2.1.2. La stratégie : ne pas tomber dans le catalogue

L'addition de projets individuels ne fait pas une stratégie commune. Encore trop souvent, les projets des Pays ne sont constitués que par l'agglomération des projets des communes ou des intercommunalités concernées alors que « l'intérêt du projet de territoire réside dans sa valeur ajoutée par rapport aux projets sectoriels ou infra-territoriaux »<sup>102</sup>.

### 3.2.1.3. Un nécessaire investissement

« La lourdeur des procédures est le premier constat fortement éprouvé par les acteurs locaux et qui était évoqué dès l'issue des débats parlementaires relatifs à la loi « Voynet ». L'article de la loi relatif aux Pays est le résultat de compromis serrés desquels résulte un dispositif complexe, imposant à tout projet de Pays un parcours du combattant scandé par des phases de délibérations et de consultations multiples. Ce souci de large association, qui a d'évidentes vertus démocratiques, a pour contreparties des inerties, des risques non négligeables de blocage institutionnel, voire de contentieux. La durée moyenne d'élaboration d'une charte de Pays est de l'ordre de 2 années »<sup>103</sup>.

Il a pu être constaté aussi « une assez forte hétérogénéité dans la conception et la qualité de documents qu'aucune réglementation ne normalise. Des documents solides, longuement mûris, validés de manière collective, cohabitent avec des chartes beaucoup plus réduites, voire laconiques, réalisées dans une certaine précipitation, sous la pression et, quelquefois, pour contrer l'influence des agglomérations »<sup>104</sup>.

« Il y a un recul par rapport à la loi sur les Pays. On a de moins en moins de lecture des problématiques du territoire »<sup>105</sup>.

La réalisation de la Charte doit pourtant servir cet objectif. Mais la contractualisation dans le cadre du CPER a pu brouiller les cartes. La perspective de récolter plusieurs millions d'euros pour le territoire a pris le pas dans un certain nombre de Pays sur l'analyse profonde des enjeux de ce territoire et la définition de quelques projets fortement porteurs.

La Charte de Pays ne peut être réalisée rapidement, avec une économie de moyens et de réflexions. La Charte représente « l'itinéraire tracé sur une carte »<sup>106</sup> pour le Pays, la route à suivre et constitue en cela, plus que le contrat, l'ossature véritable du Pays qu'il convient de soigner et de respecter.

La durée de vie des Chartes aurait dû inciter tous les Pays à murir leur réflexion et à ne pas se précipiter pour profiter de l'effet d'aubaine des financements en pleine phase de contractualisation. N'aurait-il pas été préférable que certains territoires revoient leur copie avant de se lancer dans la partie opérationnelle et contractuelle ?

---

<sup>102</sup> [Projetdeterritoire.com](http://Projetdeterritoire.com)

<sup>103</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale* – CESR de Bourgogne - 6 avril 2004

<sup>104</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale* – CESR de Bourgogne - 6 avril 2004

<sup>105</sup> Joël GALMICHE - Cabinet ACEIF – Audition du 30 mai 2008

<sup>106</sup> René CLUNIAT, Jean-Pierre ROUBAUD et Alain ROUX - CGGREF – *Evaluation des démarches contractuelles de Pays* - Février 2006

## 3.2.2. Définition du contrat : une liberté limitée pour le Pays

### 3.2.2.1. L'existence d'un cadre territorial : la tutelle de la Région

- *Les priorités régionales inscrites dans le CPER 2007-2013 en Bourgogne*

Pour rendre cohérente l'action des Pays avec celle de l'Etat et des Régions, ceux-ci ne soutiennent que les opérations qui s'inscrivent dans une stratégie globale de développement correspondant à leurs objectifs respectifs. Les Pays ne sont donc pas libres dans la définition de leur projet de territoire.

Comme déjà précisé, le contrat s'articule autour de deux volets :

- un premier volet consacré aux 4 priorités régionales qui porte, au minimum, sur 60 % de la dotation du Pays.

- un second volet consacré à la vocation territoriale répondant aux enjeux spécifiques de l'espace concerné et porte au maximum, sur 40 % de la dotation du Pays.

Les priorités régionales sont donc favorisées par rapport aux priorités du Pays.

- *Le pouvoir décisionnaire du Conseil régional*

Le Conseil régional a un réel pouvoir de décision d'opportunité lors de la phase de négociation du Contrat de Pays sur les projets proposés dans le cadre de cette contractualisation. Il peut opposer son veto face à l'inscription d'une action dans le projet de Contrat de Pays en cours de négociation qui ne correspondrait pas, par exemple, avec les priorités de la charte.

« Le Conseil régional veille à la cohérence globale des contrats, et notamment à ce que les projets se répondent les uns aux autres. Nous acceptons les petits projets, dès lors qu'ils sont intégrés dans une animation et un maillage coordonnés. La Région suit un travail de fond depuis les années 90 et ne soutient pas les « projets creux », au nom d'une réelle exigence qualitative. Il est indéniable que sur certains territoires, c'est plus difficile, car les ressources sont moins nombreuses et moins dynamiques »<sup>107</sup>.

Mais dans le cadre de l'exécution du contrat, le Conseil régional est aussi présent :

- Le Président de la Région ou son représentant assisté des techniciens du SATH sont membres de droit du CLPE dans le cadre de sa mission de programmation annuelle. Le programme opérationnel de l'année à venir, objet de cette réunion, doit être transmis au Conseil régional pour instruction technique préalable.

- En cours d'année, une réunion intermédiaire du CLPE peut se tenir à la demande de la Région.

- Dans le cadre de la mission d'engagement régulier des projets par le CLPE, chaque Pays peut définir son propre mode de fonctionnement et d'instruction mais, en accord avec les services techniques de la Région.

---

<sup>107</sup> Jacques HENRY - Directeur adjoint du service Aménagement du territoire du Conseil régional de Bourgogne – Audition du 1<sup>er</sup> février 2008

### *- Le vade-mecum des politiques territoriales en Bourgogne*

La différence entre le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 et le Contrat de projets 2007-2013 est fortement marquée par la présence de ce vade-mecum.

Non seulement, il récapitule toutes les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de gestion du contrat et constitue en cela un véritable document de cadrage mais il présente en annexe un ensemble de fiches thématiques portant sur les priorités régionales (développement économique territorial et emploi, services à la population - mobilité, enfance-jeunesse, santé - projet territorial de l'habitat et du logement, développement numérique des territoires) et sur deux autres thématiques dans lesquelles les Pays sont particulièrement impliqués (développement touristique et culturel).

Ces fiches constituent des points de cadrage et méthodologiques détaillés dans la réalisation d'actions liées à ces thématiques (pistes d'intervention, enjeux essentiels, règles de financement et d'élaboration, méthodologies, acteurs, documents utiles...).

Par exemple, concernant le volet culturel, hors priorités régionales, « la Région ouvre à chaque Pays qui le souhaite la possibilité d'inclure un volet culturel dans son Contrat de Pays. Ce volet culturel permet de globaliser l'intervention de la Région (sectorielle et territoriale) en matière culturelle pour les Pays se dotant de manière volontariste d'un projet culturel territorial. Le projet culturel territorial assorti d'un programme d'actions priorisées sur 3 ans sera soumis à la validation des services Culture et Aménagement du Territoire de la Région et le Conseil régional attachera une importance particulière à la qualité de son élaboration »<sup>108</sup>.

Sans remettre en cause le fait qu'il faut fixer une barre minimum, le SGAR pense néanmoins que le manuel de procédure relatif aux Pays établi par la Région est assez redoutable car il est volumineux et entre dans trop de détails<sup>109</sup>.

#### **3.2.2.2. Bilan de la cohérence des priorités régionales et des actions des Pays en Bourgogne sur la période 2000-2006**

Les priorités de la Région Bourgogne étaient les suivantes dans le CPER 2000-2006 : développement économique, de l'habitat et de l'environnement et soutien au développement des services aux personnes et aux entreprises, une offre de logement adaptée aux besoins du territoire et la préservation de l'environnement.

L'évaluation finale de la politique des Pays dans le cadre du CPER 2000-2006 apporte les constats suivants :

« Tant en nombre d'opérations qu'en montant financier, deux dominantes s'imposent largement : l'économie et le tourisme. La moitié de la « production » des contrats vise des actions touristiques et économiques. En revanche, 11 thématiques sur 17 sont en dessous de 5 % du montant global. Cela donne des contrats qui, tout à la fois, se concentrent globalement sur 2 thématiques mais qui interviennent également sur de nombreux secteurs »<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>109</sup> Philippe CASTANET – SGAR – Audition du 23 septembre 2008

<sup>110</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

« Si l'économie apparaît bien comme une priorité qui a été mise en œuvre, en revanche le tourisme qui ne figurait pas comme un objectif prioritaire ciblé spécifiquement constitue aujourd'hui la première thématique en nombre d'opérations et la seconde en coût global. L'habitat, l'environnement et la solidarité qui étaient cités comme priorités sont assez faiblement présents dans les contrats, en particulier l'environnement avec 1 % du coût global et 2 % du nombre d'opérations »<sup>111</sup>.

On peut ajouter à cela que la 3<sup>ème</sup> thématique la plus concernée est la culture, qui n'apparaissait ni dans les objectifs prioritaires de l'Etat ni de la Région.

Devant ce manque de cohérence des priorités sur cette génération de contrat, se pose donc la question de la pertinence des priorités et leur lisibilité.

La démarche des Assises Régionales des Territoires engagée en 2006 par le Conseil régional de Bourgogne a tenté de répondre notamment à cet écueil dans la définition partagée des priorités régionales intégrées dans le CPER 2007-2013. Elles ne font donc plus référence à l'environnement (juste aux énergies renouvelables), le tourisme s'intègre dans les priorités régionales comme axe de développement économique et la thématique culturelle n'apparaît plus. Il faudra attendre le bilan de cette génération de contrat pour évaluer la cohérence de l'action des Pays avec ces nouvelles priorités.

Face à ces éléments, on peut quand même noter une assez large ouverture des priorités de la Région permettant aux Pays de s'inscrire relativement facilement dans l'une des 4 thématiques régionales. De plus, le second volet (représentant 40 % de l'enveloppe) permet aux Pays de s'en écarter (dans une certaine mesure comme le montre la thématique culture).

### **3.2.2.3. Le ressenti du cadre régional en Bourgogne**

L'ensemble de ces éléments amène les réflexions suivantes :

« Les derniers contrats de Pays ont été très encadrés par le Conseil régional. On y observe donc beaucoup de demandes de précision. Mais que se cache-t-il derrière ces exigences ? Veut-on décider à la place des acteurs locaux, faire une décentralisation à l'envers ? »<sup>112</sup>.

« Les services administratifs de la Région vont parfois plus loin que les élus »<sup>113</sup>.

« Le cadre des fiches-actions du contrat est défini par les services du Conseil régional. Ce cadre est commun à tous les Pays qui doivent s'appuyer sur le vade-mecum des politiques territoriales. Il n'y a pas à proprement parler de « censure » dans le vade-mecum. Il existe des marges de manœuvre : 60 % aux priorités de la Région et 40 % aux priorités du territoire »<sup>114</sup> comme vu précédemment.

« La programmation annuelle permet de se libérer un peu de ce carcan. La Région essaie de ne pas formater les Pays. Le Pays est la courroie de transmission entre la Région et les porteurs de projets. Le schéma est standardisé, mais il est possible d'apporter une plus-value en prenant le temps d'écouter »<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006* - juillet 2006

<sup>112</sup> Michel DELPRAT - Président du Pays et du Conseil de développement du Tonnerrois – Audition du 30 mai 2008

<sup>113</sup> Benoît REGNAULT – Président du Pays du Chalonnais - Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>114</sup> Tania RIZET - ancienne animatrice du Pays du Chalonnais – Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>115</sup> Benoît REGNAULT – Président du Pays du Chalonnais - Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

On peut voir que le cadrage du Conseil régional est, dans une certaine mesure, bien présent tant dans les objectifs que dans la méthode et cette relative ouverture thématique ne doit pas omettre de poser clairement la question de la complexité des procédures ressentie par les acteurs rencontrés dans la mise en œuvre du Contrat de Pays, du jugement d'opportunité de la Région, de la répartition 60/40 des financements de même que la portée et la légitimité du vade-mecum des politiques territoriales.

Ne pourrait-on simplifier le cadre actuel et privilégier plus fortement le Pays et sa responsabilisation ?

### 3.2.3. Gestion du contrat : le Pays sur le banc des accusés

Malgré la présence de ce cadre régional, les Pays font toujours face à des attaques et accusations récurrentes et persistantes : « saupoudrage », « administration guichet », « insuffisante sélectivité des actions », « absence de projets structurants » au-delà même de la complexité de lecture des Contrats de Pays déjà évoquée précédemment.

#### 3.2.3.1. Le Contrat de Pays : un effet d'aubaine ?

L'ouverture à la contractualisation pour les Pays par la loi « Voynet » a clairement conduit à l'explosion du nombre de Pays. L'effet ne fut pas immédiat dans le cadre du CPER 2000-2006, la mise en place du Pays demandant du temps (périmètre, charte, CODEV). Toutefois, le mouvement de constitution des Pays a connu un essor important et rapide en 2005, la date limite de signature des Contrats de Pays étant fixée au 30 juin 2005. Le nombre de contrats signés est ainsi passé de 100 au 1<sup>er</sup> janvier 2004 à 251 au 1<sup>er</sup> janvier 2005 et 321 au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Plus de 10 ans après la loi ayant institutionnalisé le Pays, le territoire national est maintenant largement couvert par les Pays. Autant d'éléments qui démontrent le succès quantitatif de cette politique.

Selon les études évaluatives menées sur la première génération de contrat (2000-2006), l'effet d'aubaine représenté par un volet territorial des CPER plutôt bien garni, qui ne peut être totalement évité quels que soient la complexité des procédures et les garde-fous, a constitué un facteur, même s'il est de second ordre, dans la signature des contrats.

L'absence d'obligation de constitution d'une « structure Pays » pour contractualiser dans le cadre du CPER fut une volonté affirmée du SGAR de Bourgogne et a pu constituer en Bourgogne l'un de ces garde-fous : « la systématisation de la constitution de Pays est problématique. Les effets d'aubaine amènent les territoires à adopter ce fonctionnement. C'est pourquoi j'ai tenu à ce qu'au sein du CPER, la forme de Pays ne soit pas obligatoire pour obtenir des subventions. La forme des EPCI suffit »<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Philippe CASTANET – SGAR – Audition du 23 septembre 2008

### 3.2.3.2. Le « saupoudrage » des actions du Contrat de Pays

L'une des critiques fortes sur les Pays porte sur l'insuffisante sélectivité des projets. « Au niveau national, la sélectivité des contrats est apparue insuffisante pour 90 % des SGAR et des Régions »<sup>117</sup>.

Il est vrai que « si on accepte toutes formes d'actions, on perd le sens du projet »<sup>118</sup>.

La qualité de l'action des Pays devrait-elle s'évaluer à l'aune du nombre d'actions financées ? Pour le SGAR, il s'agit d'un des points positifs des Pays : « il permet de lancer une masse considérable de projets »<sup>119</sup>. Pour d'autres, ce nombre important d'opérations démontre à l'évidence le travers du saupoudrage et constitue donc un facteur négatif transformant « les Contrats de Pays en des catalogues d'actions qui permettent d'intervenir pour traiter les problèmes du moment »<sup>120</sup>.

On peut répondre en disant que c'est tout simplement un choix politique, choix qui, en définitive, est laissé à l'appréciation des élus du Pays et sur lequel le Conseil régional n'aurait, au final, pas ou peu de prise.

Ainsi, le problème des Pays serait que tous prennent le risque de tomber dans ce saupoudrage au départ car aucun garde-fou efficace n'est véritablement imposé. Les Pays sont particulièrement libres en ce domaine. Certains évitent ce piège, d'autre non. Mais comment l'éviter ? Est-ce qu'avoir plus d'une centaine d'actions dans un contrat est un signe évident de « saupoudrage » et donc signe d'un « mauvais » contrat ?

- *Qu'est-ce que le saupoudrage ?*

Le saupoudrage pourrait se définir comme le financement d'une multiplicité de projets séparés les uns des autres, non intégrés à une réflexion globale organisée notamment par le biais de thématiques identifiées et structurées et n'ayant au final aucun impact réel sur le développement du territoire.

Ça ne ressemble pas vraiment à ce que devrait être la politique des Pays.

L'étude du Cabinet ETHEIS sur la programmation 2000-2006 des Pays en Bourgogne relève, quant à elle, deux constats :

- la multiplicité des opérations (de 19 à 210 opérations suivant les Contrats de Pays)
- la diversité des thématiques

---

<sup>117</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>118</sup> Philippe ICARD - Maître de conférences, 1<sup>er</sup> vice-doyen de la faculté de droit, Directeur du centre de documentation européenne (CDE) – Audition du 14 octobre 2008

<sup>119</sup> Philippe CASTANET – SGAR – Audition du 23 septembre 2008

<sup>120</sup> Joël GALMICHE – chargé de mission à l'ACEIF - Audition du 30 mai 2008

- *Analyse de ce constat*

Sur ce point, l'étude relève deux éléments :

- sur la multiplicité des opérations : « Les opérations comptabilisées à l'unité ne traduisent pas les démarches collectives et unitaires mais créent un effet d'optique trompeur ». « Ce constat ne signifie pas automatiquement qu'il s'agit là d'un « saupoudrage communal », la multiplicité d'opérations pouvant ainsi couvrir une unicité d'orientation ».

- sur la diversité des thématiques : « cette diversité vient renforcer l'effet d'optique de « saupoudrage » déjà créé par le nombre d'opérations ».

Ainsi, le nombre d'opérations ne serait pas tant le problème que la façon dont chaque opération s'intègre au projet global du Pays organisé en fonction de thématiques identifiées, structurées, et délimitées. Beaucoup d'opérations dans le domaine du tourisme ne signifient pas absence de vision quant à la structuration et l'articulation de tous ces projets entre eux sur le territoire.

Néanmoins, certains indices donnent à penser que cet « effet d'optique » n'en est peut être pas forcément un suivant les Pays. Et l'absence de projets structurants peut constituer l'un de ces indices. Le CESR a d'ailleurs pu constater ce « phénomène de « saupoudrage » des projets et des actions : « la multiplicité des opérations et leur faible coût financier mettent en évidence l'insuffisance de projets structurants à même de justifier la démarche de contractualisation »<sup>121</sup>.

### **3.2.3.3. De la notion de projets structurants**

Si le nombre d'actions ne constitue pas en lui-même un critère objectif d'appréciation de la qualité des contrats, par contre, l'appréhension de chaque action à l'aune de leur caractère structurant ou non constitue un véritable travail d'analyse qualitative du contrat qu'il est, évidemment, beaucoup plus complexe à mettre en œuvre.

- *Définition d'un projet structurant :*

La notion de « projet structurant » revient souvent dans l'analyse des politiques publiques locales comme le contrepoint au saupoudrage : il faut favoriser le soutien aux projets structurants pour limiter le saupoudrage. Souvent on imagine qu'un projet est structurant à partir du moment où il coûte cher (projet supérieur à X € et pas moins). Mais qu'est-ce vraiment un projet structurant ? Quels sont les critères qui permettent de l'identifier ?

Une étude a été menée par le Conseil général du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CGGREF) en février 2006 sur l'évaluation des démarches contractuelles. Celle-ci devait notamment permettre à la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) « de disposer d'une proposition de définition partagée de la notion de projet structurant ».

Il ressort de l'étude qu'un projet est structurant, c'est-à-dire particulièrement porteur et utile au territoire pour favoriser son développement, si :

- il a été conçu à l'échelle du territoire avec la participation de tous les acteurs concernés,
- il tend à fédérer ceux-ci,

---

<sup>121</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *Contrats de Pays Plaine de Saône Vingeanne, Bourgogne Nivernaise, Seine et Tilles en Bourgogne, Avallonnais* – CESR de Bourgogne - 26 mars 2008



- il répond à un enjeu fort identifié dans un diagnostic territorial et s'inscrit dans les priorités du territoire.

Mais d'autres critères sont apparus au cours de cette étude :

- l'impact ou le rayonnement se fait à l'échelle de l'intercommunalité, sur l'ensemble du territoire, voire au-delà,
- il renforce l'attractivité du Pays et la qualité de vie des habitants,
- il a la capacité de générer d'autres projets,
- il favorise la mise en réseau, le maillage du territoire,
- il a la capacité à développer de l'emploi au sein de la part de la population bénéficiaire.

On le voit, si définir un projet structurant n'est pas aisé, la dimension financière ne peut pas, à elle seule, le définir de façon satisfaisante comme c'est souvent le cas. « Un projet d'un faible montant peut tout à fait être structurant : par exemple, la mise en réseau de trois Offices de Tourisme que compte un territoire est un projet structurant, avec notamment la mise en commun de la documentation touristique diffusée voire la fusion de ces trois offices afin de mutualiser les moyens humains »<sup>122</sup>.

En résonance avec cette analyse, l'étude du Cabinet ETHEIS sur la période 2000-2006 rend compte de cette problématique de façon particulièrement frappante : « Si les contrats avaient sélectionné seulement les opérations les plus coûteuses (pouvant parfois être considérées comme structurantes) c'est-à-dire celles qui représentent 71 % du coût global, cela aurait signifié que 1 193 opérations (sur 1 455) n'auraient pas été contractualisées soit 82 % »<sup>123</sup>.

Vision « jusqu'au-boutiste » qui montre l'absurdité de la démarche amenant à ne voir les projets structurants que comme des actions d'un montant supérieur à X €.

#### **3.2.3.4. Un nécessaire recentrage des contrats de Pays ?**

« L'autonomie des Pays est plutôt faible, car à l'échelle infrarégionale, tous les leviers ne peuvent être activés. Il est important de focaliser le développement sur des leviers moins nombreux mais plus complémentaires (le tourisme ne suffit pas) »<sup>124</sup>.

Mais rien, actuellement, n'oblige les Pays à favoriser ce recentrage et une programmation plus « structurante », si tant est que l'on se soit mis d'accord sur ce terme. Ce serait presque plutôt l'inverse : « il est d'ailleurs significatif de constater qu'en Bourgogne, où le niveau d'exigence a été plus élevé à cet égard (c'est-à-dire favoriser la prise en compte de projets structurants), l'Etat a dû mettre en garde ses partenaires contre le risque de sous-consommation des crédits »<sup>125</sup>. Ce n'est pas le tout de vouloir favoriser les projets dits « structurants », encore faut-il en trouver.

Le problème est donc de définir clairement ce qui est permis aux Pays. Qu'ont-ils ou non le droit de programmer ? Quels types d'actions ne seraient pas éligibles par exemple ?

---

<sup>122</sup> Région Champagne-Ardenne – *Notion de projet structurant*

<sup>123</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>124</sup> Denis LEPICIER, Ingénieur CESAER – INRA – ENESAD – Audition du 25 avril 2008

<sup>125</sup> René CLUNIAT, Jean-Pierre ROUBAUD et Alain ROUX - CGGREF – *Evaluation des démarches contractuelles des Pays* – février 2006

La question doit donc se poser concernant aussi bien le périmètre thématique (articulation des stratégies régionales et du Pays, choix des thématiques d'interventions) que quantitatif des contrats : « le contrat doit-il couvrir les projets des territoires ? Doit-il être un cadre de cohérence de l'action publique (donc large) ? Doit-il être un instrument spécifique de financement bonifiant des stratégies très ciblées ? »<sup>126</sup>.

### 3.2.3.5. Le Pays : un territoire de guichet et non de projet ?

#### - Les Pays : un territoire de guichet ?

Les Pays font face à une sévère critique : la contractualisation ne ferait des Pays qu'une administration de guichet. La constitution du Pays (périmètre, charte, contrat) ne servirait, pour le Pays, qu'à « aller chercher des subventions »<sup>127</sup> pour financer une multiplicité de projets définis sans logique ni stratégie, uniquement regroupés sous le label « Contrat de Projets 2007-2013 » dans le seul et unique but d'optimiser les financements.

La contractualisation dans le cadre des Contrats de Pays « révèle toute la complexité et l'absurdité de l'organisation territoriale de la France et le problème des financements croisés correspondants. Le Pays est un instrument de récupération financière »<sup>128</sup>. « Ce n'est pas tant un projet de territoire qu'on défend que la volonté de récupérer des fonds »<sup>129</sup>.

Cette critique est récurrente et justifiée pour certains Pays « opportunistes », mais là encore, il est impossible de généraliser. De plus, la contractualisation est bien présente pour apporter des financements et le rôle du Pays est bien de permettre aux projets identifiés d'être financés dans ce cadre. Le problème n'est pas tant qu'un Pays soit un « instrument de récupération financière », mais c'est qu'il ne soit que cela.

Le Pays n'est effectivement qu'un simple « guichet » lorsque :

- le Pays n'a pas inscrit concrètement son contrat dans une stratégie de territoire (défini par la Charte),
- le contrat n'est qu'une compilation d'actions sans logique identifiée (réflexions limitées sur les projets innovants, les partenariats publics/privés, la reproductibilité des projets...),
- le contrat ne contient pas ou peu d'actions structurantes,
- le contrat n'évolue pas en fonction des contextes nationaux et locaux,
- le contrat ne tient pas compte de l'existant (structures, études déjà réalisées, partenaires...).

#### - De la responsabilité du Pays

- « Le contrat est le talon d'Achille du Pays. Il faut donner du sens au projet du Pays et définir clairement ce que l'on veut faire, avec quels instruments et selon quels modes de financement. Il faut retrouver le sens du projet »<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>127</sup> Philippe ICARD - Maître de conférences, 1<sup>er</sup> vice-doyen de la faculté de droit, Directeur du centre de documentation européenne (CDE) – Audition du 14 octobre 2008

<sup>128</sup> Idem 127

<sup>129</sup> Idem 127

<sup>130</sup> Idem 127

Les problèmes soulevés ne sont donc pas forcément liés à la « structure Pays » en tant que tel mais plutôt à la contractualisation elle-même. En effet, si certains Pays constituent une « administration de guichet », en serait-il différemment s'il s'agissait d'une autre structure devant mettre en œuvre cette contractualisation ?

Les difficultés inhérentes à la gestion de projet, à la négociation et la gestion du contrat, à la définition de projets structurants, aux priorités définies, aux choix politiques afférents... pèsent lourdement sur la vision que l'on peut avoir du Pays en tant que structure gestionnaire du contrat alors que ces maux sont ceux du contrat passé entre les acteurs d'un territoire avant d'être ceux du Pays en lui-même.

- N'y a-t-il pas aussi un problème concernant les élus eux-mêmes en tant que porteurs de la démarche ? Beaucoup d'élus, surtout dans les collectivités de grande taille (grandes communes, Départements, Régions), ont été confrontés eux aussi, à un moment ou à un autre, aux accusations de saupoudrage de l'argent public (dans les financements d'associations par exemple) et d'absence de véritables projets structurants pour les territoires.

L'exemple de la réforme en cours des aides aux communes et intercommunalités mise en place par le Conseil général de Saône-et-Loire est à ce titre frappant. Les élus des cantons ruraux sont alors confrontés à l'obligation de définir, d'identifier, d'impulser même, la mise en œuvre de projets structurants pour leur canton, ce qui peut constituer une réelle difficulté pour eux sans aides extérieures.

Se poserait alors de façon plus générale le problème de la gestion de projet par les élus des territoires ruraux : ont-ils les moyens de définir et de trouver des projets structurants pour leur territoire ? Ont-ils les moyens d'éviter un certain « saupoudrage » qui ne serait pas porteur pour leur territoire ?

Pour ceux-là, le Pays devrait être une solution lorsqu'il est bien guidé et utilisé. Il constitue pourtant actuellement le principal accusé.

### 3.2.4. Une évaluation incomplète de la politique de Pays

L'évaluation est une étape-clé dans la réussite des Pays. Elle est indispensable et pas seulement à la fin du Contrat. Celle-ci doit se faire sur toute sa durée.

L'évaluation repose généralement d'une part sur un bilan physique et financier et d'autre part sur une approche évaluative des résultats obtenus et des effets propres du Contrat permettant de juger de l'opportunité des démarches engagées, de leur mise en œuvre et des projets réalisés ou non réalisés en fonction des priorités que le Pays s'était fixées.

#### 3.2.4.1. Une évaluation présente en Bourgogne

D'une part, l'évaluation est une étape obligatoire en Bourgogne afin d'entamer la phase de négociation avec la Région en vue de l'élaboration du prochain Contrat : « le Conseil régional ne commencera des négociations avec un territoire que sur la base du rapport final d'évaluation, pour les Pays déjà en contrat avec la Région »<sup>131</sup>.

---

<sup>131</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

Tous les Pays engagés dans la phase de contractualisation sur la période 2007-2013 ont donc dû procéder à l'évaluation du précédent contrat et la communiquer à la Région.

D'autre part, en Bourgogne, il y a eu :

- Une étape d'évaluation intermédiaire en 2003,
- Une mission d'appui méthodologique auprès des Pays en 2005 afin de les assister dans la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation propre,
- Une étape d'évaluation finale du programme 22 du Contrat de Plan Etat-Région, réalisée en 2006 par le Cabinet d'étude ETHEIS.

La mission d'appui en 2005 a permis de doter chaque territoire d'un tableau de suivi homogène et consolidable au niveau régional et de définir des questions évaluatives communes à tous. On peut souligner ici « la volonté de l'Etat et de la Région d'avoir porté ce projet de tableau de bord homogène mais aussi les efforts consentis par les équipes d'animation des Pays pour mettre en place et renseigner ce tableau. Cette capacité de suivi consolidable au niveau régional et comportant autant d'informations est assez rare pour être soulignée »<sup>132</sup>.

Ce tableau de bord est utilisable par chaque Pays. L'ensemble des tableaux est disponible sur l'extranet des territoires du Conseil régional de Bourgogne en accès réservé aux agents des Pays.

Enfin, en Bourgogne, le Conseil régional a fixé une « clause de révision » à mi-parcours du Contrat de Pays. Ainsi, cette révision est organisée afin « de permettre au Pays d'évaluer, pour amendement, si nécessaire, la première phase de mise en œuvre du projet, permettre au Conseil régional d'évaluer globalement le dispositif à mi-parcours, faire évoluer si nécessaire, contrat par contrat, la liste et le contenu des fiches actions inscrites au contrat »<sup>133</sup>. Cette étape est à venir sur la période 2007-2013.

« En ce qui concerne l'évaluation, peu de dispositifs d'évaluation étaient conçus au moment de l'évaluation régionale. Mais l'exigence de l'Etat et de la Région que chaque contrat soit évalué ainsi que l'aide financière apportée par le Conseil régional ont impulsé la mise en place de démarches d'évaluation (soit externe, soit d'auto-évaluation) dans la quasi-totalité des Pays »<sup>134</sup>.

#### **3.2.4.2. Mais une évaluation incomplète**

« Très peu de Pays disposent d'indicateurs de réalisations, mais surtout de résultats, qui permettront de faciliter le travail évaluatif »<sup>135</sup>.

Le problème est que même l'étude menée au niveau régional n'intègre pas cette évaluation qualitative. Elément dont ne se cache pas, par exemple, le Cabinet ETHEIS qui précise que « s'agissant d'une évaluation régionale et en considération de l'absence de mesure disponible des résultats et des effets propres à chaque contrat, l'évaluation finale n'a pu que porter sur un bilan physique et financier. Il reviendra à chaque territoire, dans le cadre de sa propre évaluation, de mener une approche évaluative des résultats obtenus »<sup>136</sup>.

---

<sup>132</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays – juillet 2006

<sup>133</sup> Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 – Conseil régional de Bourgogne

<sup>134</sup> Idem 132

<sup>135</sup> Idem 132

<sup>136</sup> Idem 132

Mais avec quels outils et selon quelles méthodes ? Le problème est que c'est justement cette approche évaluative qui pourrait apporter un certain nombre de réponses intéressantes sur l'effet concret de l'action du Contrat de Pays.

Laisser cette évaluation entre les mains des Pays eux-mêmes n'est pas forcément leur rendre service : « souvent l'auto-évaluation mène à l'auto-justification ce qui n'est pas très bon »<sup>137</sup>.

Aucun outil global et aucune étude n'existent actuellement pour les Pays bourguignons concernant cette approche évaluative de la portée, de l'impact, des véritables effets de levier pour le développement des territoires concernés.

« Souvent, en Bourgogne, les évaluations menées font peu référence au projet de territoire. En Bourgogne, un cabinet a évalué de nombreux contrats de Pays, selon une méthode appliquée de manière identique, mais qui fait peu le lien entre le projet et la réalité de l'avancement de sa mise en œuvre. Souvent, est évaluée la capacité à mobiliser les aides et à mettre en œuvre les actions au vu des prévisions du contrat... Certains parlent alors d'évaluations « alibis » »<sup>138</sup>.

### 3.3. LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT : LES FREINS A SA PLEINE AMPLITUDE

« En Bourgogne, les CODEV ne sont pas réellement autonomes, réunis, écoutés. Ils sont très inégaux »<sup>139</sup>.

#### 3.3.1. Une totale liberté d'organisation

« Disposant d'une grande latitude d'organisation, ces conseils présentent une forte hétérogénéité tant dans leur composition que dans leur mode de fonctionnement. De 30 à 300 membres, avec ou sans collègue(s) d'élus, dotés ou non d'un statut associatif, assortis souvent d'un règlement intérieur, associés de manière plus ou moins étroite aux travaux et décisions du Pays, leur caractère expérimental est encore très marqué »<sup>140</sup>.

Cette liberté risque notamment de rimer avec « opacité » dans la désignation des membres du CODEV et son fonctionnement. Aujourd'hui le CODEV reste une instance jeune dont l'organisation parfois instable, du fait de cette grande liberté, perturbe occasionnellement son fonctionnement. Nombreux sont ceux, membres privés, techniciens, partenaires (Etat, Région...) qui s'interrogent sur leur place dans le cadre de la gouvernance territoriale et sur leur rôle une fois le contrat signé.

La composition actuelle des CODEV des Pays du Chalonnais et du Tonnerrois, jointe en annexe 2, reflète cette hétérogénéité : le Pays du Tonnerrois a un CODEV ouvert (une liste d'une centaine de personnes) et le Pays du Chalonnais a un CODEV fermé (3 collèges élus-institutionnels-société civile de 18 membres chacun soit 54 membres).

---

<sup>137</sup> Philippe ICARD - Maître de conférences, 1<sup>er</sup> vice-doyen de la faculté de droit, Directeur du centre de documentation européenne (CDE) – Audition du 14 octobre 2008

<sup>138</sup> Joël GALMICHE – chargé de mission Cabinet ACEIF – Audition du 30 mai 2008

<sup>139</sup> Philippe CASTANET – SGAR – Audition du 23 septembre 2008

<sup>140</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale* – CESR de Bourgogne - 6 avril 2004

### 3.3.2. Des missions difficiles à appréhender

La loi prévoit exclusivement l'association du CODEV à l'élaboration de la charte de développement et à son suivi. Pour le reste, c'est le flou qui prévaut.

Cette liberté de mission est intéressante à condition que les élus du Pays définissent lors de la constitution du CODEV ce qu'ils en attendent notamment concernant le suivi du Contrat.

Toutes les missions peuvent être envisagées : « la conduite de travaux de réflexion par saisine ou auto-saisine ; la participation au repérage des projets ; l'instruction des dossiers ; l'avis sur les projets, voire la priorisation des choix ; l'évaluation des actions ; l'information sur le Pays ; la formation et la sensibilisation aux projets de territoire ; l'observation des changements ; l'expression des besoins et des aspirations des populations »<sup>141</sup>.

### 3.3.3. L'endormissement des CODEV

« Ceux-ci ont été très fortement associés en début de démarche (charte, contrat) pour 88 % des Pays et seulement pour 56 % des Pays lors de la suite de la démarche (suivi, pilotage, animation, évaluation). Il doit être constaté que la mobilisation, l'implication des CODEV a été dégressive avec le temps »<sup>142</sup>.

Ainsi, suite aux négociations du contrat, des CODEV tombent en sommeil, d'autres s'investissent dans des réflexions collectives ciblées, certains laissent de côté la procédure contractuelle elle-même considérée comme trop technique et de portée trop limitée (le CODEV ne décide pas mais peut être juste consulté même si les marges de manœuvres existent en ce domaine).

La différence de l'action des CODEV est donc nettement marquée entre la phase d'élaboration de la Charte et du Contrat et la phase de « suivi ». Il n'est pas impossible que la remise à plat de son organisation soit nécessaire une fois la phase d'élaboration terminée (nouvelles commissions thématiques, nouveau mode de fonctionnement, de réunion...).

### 3.3.4. Un outil démocratique complexe à mettre en œuvre

#### 3.3.4.1. Des visions contrastées

➤ D'un côté, on trouve les démarches engagées par les Pays pour créer leur CODEV :

- Par exemple, la démarche pragmatique du Chalonnais quant au recrutement du collège de socioprofessionnels au sein du CODEV peut être soulignée : « Nous avons demandé la liste des associations et socioprofessionnels à la Sous-préfecture. Les gens qui sont venus ont créé le CODEV »<sup>143</sup>.

- Dans le Tonnerrois, c'est « lors de l'élaboration de la Charte de Pays que des commissions de travail composées d'élus, de socioprofessionnels et de citoyens se sont constituées. Toutes les personnes y ayant participé ont donc eu légitimité à siéger au sein du CODEV »<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> DATAR/AdCF/ETD – *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays* – juin 2004

<sup>142</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>143</sup> Benoît REGNAULT – Président du Pays du Chalonnais – Table ronde du 2 juillet 2008

<sup>144</sup> Joël GALMICHE – chargé de mission à l'ACEIF - Audition du 30 mai 2008

Elle a permis notamment aux organismes syndicaux de siéger en son sein : « la CGT siège depuis 2001 à la commission économique du CODEV suite à une sollicitation auprès de M. DELPRAT, ancien président du Pays. Les questions d'aménagement du territoire sont en lien avec le syndicalisme et la CGT a toute sa place au sein du CODEV »<sup>145</sup>.

- D'un autre côté, les acteurs concernés ne sont pas toujours associés :

La problématique de la santé (urgence et désertification médicale) abordée lors de la table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008 a particulièrement mis en exergue cette problématique. Il a été mis en avant l'absence d'information de certains acteurs, comme les médecins libéraux, dans le cadre de la constitution du CODEV du Chalonnais<sup>146</sup>.

Concernant le Contrat de Pays Avallonnais, le CESR relevait : « il semble, au vu du caractère individuel des projets présentés, que les chambres d'agriculture n'aient pas été associées à l'élaboration du Contrat de Pays »<sup>147</sup>.

Dans le Tonnerrois, les viticulteurs n'ont tout simplement « pas été contactés »<sup>148</sup>.

- Et enfin, les acteurs associés ne participent pas toujours à la vie du CODEV :

« Nous n'avons pas de syndicats au sein du CODEV, pourtant ils font partie de la liste »<sup>149</sup>.

En effet, certains acteurs socioéconomiques arbitrent entre les différentes représentations qu'ils doivent assurer et le Pays n'est pas toujours une priorité, non par choix, mais par obligation : « aujourd'hui, la CGT est sollicitée par 300 organismes, lieux paritaires. C'est énorme. On ne peut pas couvrir l'ensemble. Il y a très peu d'endroit où les frais de déplacement, les pertes de salaires sont pris en charge »<sup>150</sup>. Il s'agit d'un véritable problème lié aux règles actuelles régissant le droit syndical.

La formule idéale est donc, semble-t-il, difficile à trouver pour satisfaire tous les acteurs. S'il faut « mettre fin à l'a priori des associations qui soupçonnent les élus de mauvaise foi et/ou de rétention d'information et ont parfois tôt fait de dénoncer l'indifférence de ces derniers à leur égard »<sup>151</sup>, il faut aussi que les élus du Pays jouent pleinement le jeu de l'association des forces vives du territoire.

### 3.3.4.2. Quelle représentation au sein des CODEV ?

« La société civile est peu présente et il faut s'interroger sur la représentativité des socioprofessionnels »<sup>152</sup>. Doit-elle être exhaustive quand à son reflet du monde socioéconomique ?

---

<sup>145</sup> Bruno PICARD – CGT de l'Yonne – Table ronde du Tonnerrois du 17 septembre 2008

<sup>146</sup> Matthieu PICARD – représentant des médecins libéraux à l'Union Régional des Médecins Libéraux – Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>147</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *Contrats de Pays Plaine de Saône Vingeanne, Bourgogne Nivernaise, Seine et Tilles en Bourgogne, Avallonnais* – CESR de Bourgogne - 26 mars 2008

<sup>148</sup> Dominique GRUHIER – Viticulteur et Président du Syndicat d'Epineuil – Table ronde du Tonnerrois du 17 septembre 2008

<sup>149</sup> Rodolphe DUROUX - Animateur du Pays du Chalonnais – Audition du 4 juin 2008

<sup>150</sup> Jean-Pierre GABRIEL - Secrétaire général de l'Union Départementale CGT de SAONE-ET-LOIRE – Audition du 23 octobre 2008

<sup>151</sup> Gérard MOTTET - *Mise en place des conseils de développement – replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale* – CESR de Bourgogne - 12 décembre 2002

<sup>152</sup> Jean-Paul GUIGUE – Président du Conseil de développement du Pays du Chalonnais – Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

« Le CODEV du Tonnerrois réunissait au départ plus de 100 personnes et à présent 30 pour le nouveau Contrat de Pays<sup>153</sup> ». Mais est-ce étonnant ? Est-ce une mauvaise chose ? Car, très pratiquement, « comment prendre des décisions au sein d'un CODEV qui réunit plus de 100 personnes »<sup>154</sup> ?

Mais, encore une fois pour les Pays, la clarté n'est pas de mise. En effet, les CODEV sont des lieux de réunions de « représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs » selon la loi. Le CODEV peut donc regrouper les organismes consulaires, les organismes représentatifs au niveau local, les associations... mais pas, a priori, les citoyens.

Pourtant, le Pays associe aussi au sein du CODEV « l'expression des habitants »<sup>155</sup> et le CODEV peut être ouvert « à des personnes physiques siégeant intuitu personae »<sup>156</sup>. Mais alors, quelles sont les limites ? Ne faudrait-il pas en fixer ?

Enfin, il convient de préciser que la qualité d'un CODEV ne doit pas s'évaluer à la seule aune du nombre de ses membres. « Ce sont souvent les Hommes qui se sont impliqués »<sup>157</sup> qui font la différence.

On constate ici une des constantes dans la bonne marche des Pays, celle de l'importance des personnes officiant pour les Pays qu'ils soient élus, socioprofessionnels, du milieu associatif... Cette importance est liée à leur dynamisme, leurs idées et leur volonté. Des élus peu impliqués entraîneront l'absence d'implication des socioprofessionnels et inversement.

### 3.3.5. Le risque de mainmise des élus locaux

#### 3.3.5.1. L'appréhension des élus locaux

Contre toute attente, les CODEV ont failli disparaître lors de la révision législative de 2003.

Les raisons avancées pour expliquer un tel recul « démocratique » furent notamment la réticence de certains élus à la mise en place de ces structures, ces derniers craignant l'apparition de tribunes ou de bases d'appui pour l'opposition et ce malgré un discours officiel proclamant par ailleurs le rôle de la société civile.

Mais cette défiance formulée par les élus à cette occasion à l'égard des CODEV, et qui n'avait pas abouti, n'a pas totalement disparu : « il est difficile pour les élus de considérer leurs interlocuteurs comme des sources d'expertise et de voir parfois remettre en cause leur analyse »<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Joël GALMICHE – chargé de mission à l'ACEIF - Audition du 30 mai 2008

<sup>154</sup> Brigitte LORRIAUX – Directrice du Centre Hospitalier de Tonnerre – Table ronde du Tonnerrois du 17 septembre 2008

<sup>155</sup> *Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013* – Conseil régional de Bourgogne

<sup>156</sup> DATAR/AdCF/ETD – *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays* – juin 2004

<sup>157</sup> Tania RIZET - ancienne animatrice du Pays du Chalonnais – Table ronde du Chalonnais du 2 juillet 2008

<sup>158</sup> Gérard MOTTET - *Mise en place des conseils de développement – replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale* – CESR de Bourgogne - 12 décembre 2002



### 3.3.5.2. Le poids des élus locaux

Le rôle et la présence des élus locaux apparaissent déterminants dans la genèse des CODEV :

« S'ils ont parfois délégué leur élaboration à des animateurs locaux ou des consultants, ils ont gardé un contrôle étroit sur les désignations des membres du CODEV, instance souvent perçue comme un contre-pouvoir potentiel ou comme un frein à l'avancée du projet de territoire »<sup>159</sup>.

« En l'absence de formalisation des règles de choix des membres du CODEV, un processus de mobilisation filtrée, soutenu par une culture de consensus et la recherche d'efficacité, a conduit à n'impliquer que les acteurs les plus facilement identifiables et ceux jugés les plus à même d'entrer dans un jeu « constructif » plutôt que dans une fonction revendicative. Cette mobilisation a, par ailleurs, été facilitée par la prééminence des élites économiques dans l'animation des CODEV, celle-ci faisant appel à leurs réseaux préconstitués, loin de représenter la société civile dans sa diversité sociale et associative »<sup>160</sup>.

Face à cette crainte et aux risques potentiels qui en découlent (mainmise des élus, inutilité du CODEV), il faut donc veiller à ce que le CODEV ne se transforme pas en instrument politique pour les élus dirigeants du Pays.

De plus, « les élus locaux sont aussi très présents dans les CODEV. En Bourgogne, sur une population de référence de 124 élus membres des CODEV, on ne compte pas moins de 57 conseillers généraux ou régionaux et au moins 56 présidents ou vice-présidents de Communautés de communes »<sup>161</sup>.

Le Pays n'est donc pas un lieu de renouvellement de la vie politique locale mais se trouve dominé par une « notabilisation politique traditionnelle (le Conseil général) » et une « notabilisation politique moderne (les EPCI) »<sup>162</sup> démontrant ainsi « l'absence d'autonomie politique des Pays »<sup>163</sup>.

L'association de la société civile au CODEV, comme l'ont révélé les cas des Pays du Chalon nais et du Tonnerrois, est un élément sensible de par son importance au sein du Pays, les attentes qu'elle suscite et la complexité de sa mise en œuvre. Il n'est donc pas forcément étonnant malgré toute la bonne volonté des acteurs du Pays que le plein effet des CODEV ne se soit pas globalement révélé sur la première génération de contrat.

Devant tant de difficultés, plusieurs questions peuvent alors se poser : quelles solutions apporter ? Le maintien des CODEV est-il vraiment justifié ? N'est-ce pas un outil trop ambitieux pour une structure comme le Pays tel qu'il existe aujourd'hui ? Participent-ils véritablement d'un exercice de démocratie ?

---

<sup>159</sup> René CLUNIAT, Jean-Pierre ROUBAUD et Alain ROUX - CGGREF – *Evaluation des démarches contractuelles des Pays* – février 2006

<sup>160</sup> Francis AUBERT, Denis LEPICIER, Philippe PERRIER-CORNET - *La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique – le cas des Pays en France* — Revue d'Economie Régionale et Urbaine - 2006

<sup>161</sup> Idem 160

<sup>162</sup> Idem 160

<sup>163</sup> Idem 160

## 4. DE L'AVENIR DES PAYS

### 4.1. UNE POLITIQUE « MAL NEE »

#### 4.1.1. Une politique ambitieuse...

Comme on l'a vu, la politique des Pays est au carrefour de nombreux objectifs territoriaux : « le Pays se trouve à la jonction de nombreuses options gouvernementales et d'attentes des acteurs locaux : le renforcement de la démocratie participative, la meilleure territorialisation des politiques publiques, la lutte contre d'inutiles clivages ville-campagne, la stimulation des initiatives locales, l'approche intégrée et transversale des enjeux d'un territoire »<sup>164</sup>.

En cela, elle a constitué un véritable champ d'innovation pour les territoires, un vaste « champ des possibles » dont, malheureusement, tous les acteurs locaux n'ont su s'emparer.

Si cette liberté, cette absence de formalisation claire des missions des Pays, de leurs moyens, de leur fonctionnement ont pu constituer une force, elles constituent aujourd'hui, après plus de 10 ans d'expérimentations à grande échelle, une faiblesse : « en 2003, le législateur a souhaité assouplir les règles de création mais aussi de fonctionnement des Pays. Pour certains, cette loi « libérale » pêche peut-être par excès de souplesse car elle faciliterait la confusion des compétences »<sup>165</sup>.

Aucun autre territoire de projets ou même collectivité territoriale n'est soumis aux contraintes de mise en œuvre du Pays (Charte, CODEV, Contrat) sans structure juridique clairement imposée, sans la définition des moyens humains correspondants et sans règles précises d'organisation et de fonctionnement et le tout en ayant des résultats probants.

« Il y a énormément d'attente par rapport aux Pays, on est dans le fantasme »<sup>166</sup>.

#### 4.1.2. ... dans un contexte territorial complexe...

D'une part, la France bat le record d'empilement des territoires administratifs. On distingue, sans compter l'Union européenne, 5 autorités superposées : l'Etat, la Région, le Département, les EPCI et la commune. 26 Régions, 100 Départements, 36 783 communes auxquels il faut rajouter les 15 773 EPCI.

On peut rappeler que la France seule représente 40 % de l'ensemble des communes de l'Union Européenne et qu'aucune nation ne dispose de plus de 15 000 structures territoriales.

La France, elle, compte 52 582 collectivités publiques qui sont chargées de l'administration du territoire via des compétences définies mais aussi une liberté totale d'intervention entrecroisant les compétences, les interventions et les financements.

---

<sup>164</sup> Jean-Michel BROCHERIEUX (rapporteur) - *L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire - Etablissement Public de Coopération Intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale* – CESR de Bourgogne - 6 avril 2004

<sup>165</sup> Alain FOUCHE – Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire - *L'avenir des Pays* – 28 juin 2006

<sup>166</sup> Régie LE CORRE – Directeur du Pays du Tonnerrois – Table ronde du 17 septembre 2008

« La plupart des Pays de l'Union européenne ont entrepris beaucoup plus tôt que la France de redessiner leur carte communale en procédant à des fusions et en redistribuant les compétences entre les différents niveaux de collectivités. Au contraire, la France a démultiplié les structures : des échelons ont été créés, s'ajoutant et non pas se substituant à leurs prédécesseurs. C'est pourquoi l'organisation territoriale du Pays est de moins en moins lisible aux yeux des concitoyens »<sup>167</sup>.

D'autre part, sur un même territoire, coexistent non seulement les périmètres des territoires de gestion (Régions, Départements, Intercommunalités, communes) mais aussi les périmètres des territoires de projet (Pays, agglomération, PNR), différents zonages (programme Leader), schémas (SCOT) et projets territoriaux (Pôle d'Excellence Rural, Agendas 21 locaux, Plans Energie Climat Territoriaux, labellisation « Pays d'Art et d'Histoire »...).

Une même collectivité peut ainsi appartenir à plusieurs territoires de projet, de même qu'un même territoire peut conduire plusieurs démarches de projet (cf. l'exemple du Pays de l'Auxois-Morvan-Côte-d'Orien avec le Contrat de Pays, la démarche « Pays d'Art et d'Histoire », un PER et le projet Leader + « Canal de Bourgogne Auxois »).

Mais aucune structure ni règle précise ne vient harmoniser clairement l'imbrication de ces politiques territoriales entre elles. Autant de facteurs aggravants dans la complexité de la politique d'aménagement du territoire liée aux multiples niveaux de collectivités territoriales.

« En une vingtaine d'années, le législateur a réussi à transformer le territoire en un vaste champ tactique où toutes les formes de gouvernance sont possibles avec des collectivités territoriales à la fois associées et rivales »<sup>168</sup>.

Reste que les Pays ne constituent pas une collectivité territoriale ni une structure administrative de gestion. Par conséquent, pour certains acteurs, la question de la politique des Pays devrait s'exclure de la réflexion relative à la rationalisation de la politique administrative territoriale et plus précisément de la suppression éventuelle d'un échelon territorial.

Pour eux, le Pays, territoire de projets, ne devrait pas payer le prix de la complexité de l'articulation des différents niveaux d'administration territoriale de gestion que sont les Régions, les Départements, les EPCI et les communes.

#### 4.1.3. ... au chevet d'une politique intercommunale inachevée

Le paysage français de l'intercommunalité est aujourd'hui le suivant :

- « Le nombre d'établissements intercommunaux en France est de 15 773 au 1er janvier 2008, contre 16 238 au 1er janvier 2007, soit une évolution annuelle de - 2,9 %.

- D'une part, le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'élève à 2 583 au 1er janvier 2008, contre 2 588 un an auparavant : comme l'an dernier, on recense toujours quatorze communautés urbaines et cinq syndicats d'agglomérations nouvelles. Les communautés d'agglomération passent de 169 au 1er janvier 2007 à 171 cette année, suite à la transformation de deux Communautés de communes déjà existantes.

---

<sup>167</sup> Jacky DUPAQUIER (rapporteur) - *Les Communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives* – CESR de Bourgogne - 28 mars 2007

<sup>168</sup> Philippe ESTEBE – Enseignant à l'Université de Toulouse-le-Mirail et à l'IEP de Paris - *Faut-il supprimer le Département ?* - Café Géographique - <http://www.cafe-geo.net> – 28 janvier 2004

En revanche, on ne compte plus que 2 393 Communautés de communes, soit 7 de moins qu'il y a un an. Cette légère contraction s'explique par le plus important mouvement de fusions de Communautés de communes (dix opérations de fusion d'EPCI impliquant vingt et une Communautés de communes) enregistré depuis 2004.

- D'autre part, la réduction engagée du nombre de syndicats intercommunaux se poursuit. À la fin de l'année 2007, les syndicats intercommunaux étaient au nombre 13 389, en diminution de 260 par rapport aux 13 649 recensés en 2006. Ce mouvement de dissolution et de regroupement au profit des autres formes d'intercommunalité plus intégrées est appelé à s'accroître »<sup>169</sup>.

Le bilan régional et la carte de l'intercommunalité en Bourgogne en 2008 sont joints en annexe 3.

Le problème est qu'aujourd'hui, de nombreux territoires de Communautés de communes sont insuffisamment étendus pour appliquer une réelle politique de développement du territoire et que le Pays est apparu comme un outil pouvant pallier ces insuffisances.

Ainsi, l'institutionnalisation des Pays via la loi « Pasqua » et « Voynet » apparaît, en cela, comme le « fils naturel » de notre organisation territoriale dépourvue de territoire pertinent, d'organe de démocratie participative innovant et empêtrée dans la complexité de l'imbrication des compétences et des financements.

Mais, le Pays a aussi, dans le même temps, desservi la politique intercommunale mise en œuvre par la loi « Chevènement ». Car plutôt que de se regrouper en un EPCI à fiscalité propre avec un périmètre de bonne taille et limitant ainsi la multiplication des Communautés de communes (à l'exception, pour la Bourgogne du Pays du Châtillonnais), les communes et Communautés de communes existantes avaient la possibilité de constituer un Pays sauvegardant ainsi les périmètres existant des EPCI même s'ils s'avéraient trop petit.

La politique des Pays a donc pu participer de cet émiettement intercommunal en ne favorisant pas les fusions d'EPCI mais en permettant juste le dialogue et le travail entre ces EPCI, ce que certains considèrent comme déjà bien.

Si on ne peut que saluer « le plus important mouvement de fusions de Communautés de communes enregistré depuis 2004 », on ne peut s'empêcher de penser que le chemin est encore long avant d'avoir des EPCI à fiscalité propre ayant des périmètres permettant de mener un projet global, de l'ambition de celui de la politique de Pays, et de porter les réformes en cours de discussion concernant par exemple le Grenelle de l'Environnement<sup>170</sup>.

Si la mission du Pays de « coordination des intercommunalités » existe bel et bien, les Pays ne peuvent se satisfaire néanmoins d'une structuration intercommunale du territoire inaboutie qui justifierait à elle seule leur existence. La structuration en Pays ne doit pas, en cela, être considérée comme une fin en soi mais comme un moyen d'atteindre une structuration intercommunale satisfaisante sur un périmètre plus pertinent.

---

<sup>169</sup> Réponse du 6 mai 2008 du Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER (Union pour un Mouvement Populaire - Lozère)

<sup>170</sup> Voir à ce titre la circulaire ministérielle du 27 mai 2008 aux préfets de région et de département concernant les orientations ministérielles d'Hubert FALCO, secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire

## 4.2. PLACE DES PAYS DANS L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA FRANCE

Arrivées à la fin de la période de contractualisation dans le cadre du CPER 2000-2006, des réflexions et études diverses, citées pour la plupart dans ce rapport, ont été menées sur la continuation ou non de cette politique dans la prochaine génération de contrat qui se profilait. Toutes encourageaient la continuation de la politique des Pays y compris en Bourgogne<sup>171</sup>.

Un rapport du Sénat exprimait par exemple les éléments suivants : « Une première conclusion s'impose d'emblée. Une majorité de Pays apparaît désormais bien ancrée dans le territoire. L'appréciation des élus qui en ont la charge est globalement positive. On peut considérer que le système des Pays ne fonctionne pas si mal. Il constitue un bon outil de réflexion, d'initiative et de coordination de projets pour un certain nombre de Communautés de communes auxquelles peuvent se joindre d'ailleurs des communes isolées qui n'ont pas souhaité adhérer à un EPCI. Le Pays permet aussi d'assurer un meilleur respect mutuel des différents territoires (communes, Communautés de communes, agglomérations...) au travers d'un débat poursuivant un objectif d'intérêt général au niveau de l'espace concerné. Il a vocation à jouer un rôle décisif dans l'amélioration du dialogue urbain-périurbain-rural. Le bilan globalement positif des Pays milite pour la poursuite de l'expérience »<sup>172</sup>.

Suite à ces différents travaux, il était acquis en 2007 que « l'Etat n'envisageait pas de supprimer la possibilité, pour les territoires qui le souhaitent, de s'organiser en Pays »<sup>173</sup>.

Mais si le débat relatif à la réorganisation des administrations locales est aussi vieux que l'administration locale elle-même, il trouve depuis quelque temps une nouvelle dynamique et concerne particulièrement les Pays.

Le 25 septembre 2008, dans son discours de Toulon sur la politique économique, le Président de la République a annoncé l'ouverture dès le début 2009 d'un « grand chantier » de réforme des administrations locales : « *Le grand chantier de la réforme de nos administrations locales sera ouvert dès le mois de janvier. Le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques* », a déclaré le chef de l'Etat.

Le Chef de l'Etat a confié cette mission de réflexion à un Comité pour la réforme des collectivités locales<sup>174</sup> dont les travaux seront conduits par Edouard BALLADUR, ancien Premier ministre. Ce comité a été créé par décret du 22 octobre 2008.

Le "comité Balladur" devra remettre son rapport au Président de la République avant le 1er mars 2009.

---

<sup>171</sup> Cabinet ETHEIS Conseil – *Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays* – juillet 2006

<sup>172</sup> Alain FOUCHE – Rapport d'information au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire - *L'avenir des Pays* – 28 juin 2006

<sup>173</sup> Réponse du Ministre de l'Intérieur du 2 octobre 2007 à une question écrite sénatoriale de Mme Marie-Jo ZIMMERMANN quant à la suppression des Pays

<sup>174</sup> Cf. **annexe 3** - Lettre du Président de la République au Premier Ministre sur la mise en place du Comité pour la réforme des collectivités locales

Ne doit pas pour autant être éclipsé le projet de loi de « Modernisation de la démocratie locale », autre importante réforme que prépare le gouvernement, à l'initiative du secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales, Alain MARLEIX, fruit de trois années de concertation et qui comprendra notamment un volet sur l'intercommunalité.

Ainsi, le débat est ouvert sur la réorganisation de l'administration locale : rôle des Régions, place des Départements, de l'intercommunalité mais aussi avenir des Pays.

#### 4.2.1. Les pistes avancées par l'Etat

Plusieurs rapports et propositions visent aujourd'hui à supprimer les Pays.

- Le rapport LAMBERT du 7 décembre 2007 portant sur « Les relations entre l'État et les collectivités locales » indique que « les fusions de Communautés de communes doivent être encouragées et la réduction drastique des syndicats opérée ».

C'est dans des termes rapides que le rapport aborde la question des Pays : tout en reconnaissant que les Pays constituent des « territoires cibles de projets », il met l'accent sur la fusion des communautés. L'élargissement et la montée en puissance des communautés permettront de disposer d'une ingénierie que n'ont pas toutes les Communautés de communes et que seuls les Pays apportent actuellement dans de nombreux cas.

- Le Rapport du 8 octobre 2008 des Députés Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS sur la clarification des compétences des collectivités territoriales en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par M. Jean-Luc WARSMANN, propose la suppression des Pays.

C'est ce rapport qui a fait figure d'électrochoc pour les Pays car affirmant clairement la nécessité de la disparition progressive des Pays tout en saluant leur action : « les Pays ont amélioré la coordination entre les acteurs locaux, en facilitant le dialogue entre l'État et les communes sur les priorités d'intervention publique. Ils ont eu un effet levier sur les interventions de l'État. L'élaboration des projets de Pays a permis une étroite association entre acteurs socioprofessionnels et élus locaux en faveur du développement de leurs territoires et la définition de stratégies de développement partagé entre les acteurs locaux dans un cadre souple ne doublant pas les instances existantes ».

Du fait d'un « bilan ambigu » et « dans la perspective d'une couverture intercommunale complète du territoire français », la mission estime « que les Pays auront rempli leur rôle et, de ce fait, cessé d'être utiles. Elle recommande par conséquent que leur activité soit reprise par les EPCI compétents sur les territoires concernés ».

Reste la question du « comment ? » sur laquelle le rapport ne donne aucune piste. Les intercommunalités, notamment en milieu rural, peuvent elles reprendre les activités du Pays ? Est-ce si simple ? Car le territoire français est encore loin d'une « couverture intercommunale complète » et les Communautés de communes loin d'avoir toutes une taille critique suffisante.

Face à ces éléments, l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP), l'Union Nationale des Acteurs et des Structures de Développement Local (UNADEL) et l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) ont pris l'initiative conjointe de lancer les « Etats généraux des Pays » qui se sont tenus les 27 et 28 octobre 2008 à Caen.

Cette manifestation avait pour ambition d'anticiper les travaux à venir sur l'organisation territoriale de la France et ainsi défendre la place du Pays en proposant des axes de renouvellement de son action. Fortes de ce travail, ces associations nationales avaient demandé à être entendues par le « comité Balladur », la piste de la suppression des Pays ayant été fortement avancée.

Emile BLESSIG, Président de l'APFP et Jean GLAVANY, Vice-président de l'APFP, ont été reçus le mardi 9 décembre 2008 par le "comité Balladur".

#### 4.2.2. Quelles conséquences de la disparition des Pays ?

Une suppression législative pure et simple de la politique des Pays (périmètre, charte, conseil de développement) pose un certain nombre de questions.

En effet, où s'opérera l'inter-territorialité ? Sur quel espace ? Quelle organisation permet de réfléchir au delà de la mission de gestion propre aux collectivités territoriales et aux EPCI ? Quelle organisation permet à des intercommunalités plutôt rurales, même regroupées, de mener une véritable prospective pour le territoire ? Quid de l'outil « Conseil de développement » ? Disparaît-il purement et simplement du paysage ? « Quelle organisation permet aux communautés de mener une réflexion commune et de contractualiser avec le Conseil régional »<sup>175</sup> ? Qui gèrera les missions d'animation, de coordination ? Où se déroulera alors le dialogue ?

Un certain nombre de Pays se questionnent aujourd'hui sur la fusion des EPCI membres du Pays. Elle permettrait de couvrir le territoire du Pays formant ainsi une seule et même entité juridique sur ce territoire par la fusion du territoire de projet et du territoire d'administration.

Il faut noter ici que l'Etat avait prévu qu'un Pays puisse être porté par un seul et unique EPCI : « la structure porteuse du Pays peut être soit un syndicat mixte, un groupement d'intérêt public de développement local, une association loi 1901 ou un EPCI à fiscalité propre (si son périmètre correspond à celui du Pays) »<sup>176</sup>.

La possibilité de fusionner des EPCI a posteriori de la création du Pays était aussi envisagée. Si plusieurs EPCI étaient membres du Pays et venaient à fusionner en une seule intercommunalité, celle-ci « n'aurait eu aucun impact sur le périmètre du Pays »<sup>177</sup> et donc sur l'existence du Pays en elle-même.

Actuellement, seul le Pays du Châtillonnais est dans ce cas de figure en Bourgogne. De façon assez exceptionnelle, le périmètre du Pays correspond au territoire de la Communauté de communes. Le Pays n'est donc constitué que d'un seul EPCI. Cohabitent donc, portés par une seule et même structure (Communauté de Communes du Pays Châtillonnais), le Pays et la Communauté de communes sans pour autant faire disparaître ni l'appellation « Pays » ni l'appellation « Communauté de communes » en tant que telles.

Mais il s'agirait aujourd'hui d'aller encore plus loin et d'étendre cette logique à tous les Pays.

---

<sup>175</sup> Gwénaél DORE - 10 octobre 2008 - <http://egp2008.org> – Etats généraux des Pays

<sup>176</sup> DATAR/AdCF/ETD – *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays* – juin 2004

<sup>177</sup> Idem 176

On pourrait alors imaginer que les missions des Pays soient transférées aux nouveaux EPCI naissant de cette fusion, à partir du moment où le périmètre de cette fusion correspondrait au périmètre du Pays existant.

Ainsi, le nouvel EPCI aurait en charge de constituer la charte, de conserver le CODEV de mener à bien la contractualisation dans le cadre du CPER ainsi que l'ensemble des missions dévolues aux EPCI actuels.

Un certain nombre de Pays ne cache pas que cette réflexion est menée sur leur territoire. Ce fut d'ailleurs une piste suivie par certains élus avant même la création d'un Pays : « A l'époque, a été envisagé de proposer une Communauté de communes à l'échelon du Tonnerrois, mais un consensus total n'avait pu être obtenu et nous n'avons pas insisté »<sup>178</sup>. Il en a résulté un Pays. Ce qui fait dire au directeur du Pays : « le Pays est une Communauté de communes sans être reconnue comme telle »<sup>179</sup>. Et la réflexion continue : « je souhaite associer les présidents de Communautés de communes dans l'idée de faire une supra communauté de communes »<sup>180</sup>.

Néanmoins la réalité territoriale est complexe. Comment fusionner 8 ou 9 EPCI membres d'un Pays ? Et comment faire pour ceux qui ne le souhaiteraient pas ?

Et si une telle structure peut se mettre en place sur certains territoires, en quoi les écueils liés à la contractualisation pourraient être évités ? En quoi une « Communauté de communes-Pays » définirait un projet de territoire plus efficient, éviterait le saupoudrage des actions, favoriserait plus fortement les projets structurants, profiterait moins de l'effet d'aubaine de la contractualisation, aurait des moyens d'ingénierie suffisants... ? Quels seraient les moyens et les règles du jeu ?

Le seul fait d'être une structure juridique organisée, structurée et disposant d'une administration plus conséquente ne saurait être le seul élément de réponse apporté pour justifier la suppression des Pays actuels.

De plus, ce nouveau territoire, EPCI agrandi et rénové, se rapprocherait d'autant plus d'une collectivité territoriale de plein exercice, un territoire de gestion et non plus d'un territoire de projet. La question de la pleine légitimité démocratique de ces EPCI devrait alors se poser.

### 4.2.3. Le Pays peut-il vraiment disparaître ?

Plus fondamentalement, tirer un trait sur 20 ans d'inter-territorialisation d'un seul coup, sans autre forme de procès semble inconcevable pour de nombreux acteurs. Certains Pays ont une existence historique et n'ont pas attendu un arsenal législatif pour réfléchir et agir ensemble.

Un certain nombre d'acteurs impliqués dans la démarche Pays n'hésite d'ailleurs pas à le dire. On ne peut supprimer, dans les faits, les Pays tels qu'ils existent aujourd'hui.

Rien n'empêchera des collectivités territoriales, de par le principe constitutionnel de leur libre administration, de s'associer pour réfléchir ensemble. Rien n'empêchera plusieurs Communautés de communes de créer une association de Pays, de mettre en place, si elles l'estiment nécessaire, un CODEV et de mener ensemble une réflexion globale pour le territoire ainsi concerné.

---

<sup>178</sup> Michel DELPRAT - Président du Pays et du Conseil de développement du Tonnerrois – Audition du 30 mai 2008

<sup>179</sup> Régine LE CORRE - Table ronde du Tonnerrois du 17 septembre 2008

<sup>180</sup> André FOURCADE – Président du Pays du Tonnerrois – Table ronde du 17 septembre 2008



Rien ne pourra non plus empêcher plusieurs EPCI de fusionner sur un territoire existant de Pays et de lui donner cette appellation souhaitant de cette manière conserver son identité culturelle et historique.

L'existence de la Communauté de Communes du Pays Châtillonnais le prouve. La suppression par le législateur de la notion de « Pays » n'aurait guère de conséquence pour son fonctionnement.

Les Pays dynamiques, innovants, impliqués n'auraient finalement rien à craindre de la suppression législative de leur statut. L'existence du Pays ne se décrète pas. Elle naît des besoins des territoires, de leur organisation et de leur volonté.

La question centrale porte plutôt sur le maintien ou non de la manne financière de la démarche « Pays » dans le volet territorial du CPER et donc de la continuation du soutien financier de l'Etat et, surtout, des Conseils régionaux, à cette démarche.

Etant précisé que cette question devrait être moins prégnante en Bourgogne puisque la contractualisation, dans le cadre du CPER en Bourgogne et conformément à la volonté du SGAR, n'exige en aucun cas l'existence d'un « Pays » en tant que tel.

Ce qui veut dire que si le « label Pays » reconnu par l'Etat disparaissait demain, les mêmes structures « Pays » (association, syndicat mixte, EPCI) pourraient néanmoins toujours s'intégrer dans le cadre du CPER Etat-Région en Bourgogne sauf, et uniquement sauf :

- si l'Etat et les Régions retiraient leur soutien financier à ces territoires mettant ainsi fin aux contrats actuels,
- si la contractualisation était dorénavant soumise à des conditions particulières de structuration du territoire qu'il conviendrait de suivre (obligation d'un seul EPCI recouvrant l'ex-territoire du Pays par exemple comme le Pays du Châtillonnais).

Reste que pour le moment, un outil institutionnel avec ses règles propres existe, c'est le Pays. Pourquoi ne pas l'utiliser pleinement ? Quel autre moyen pourrait permettre, aujourd'hui, de gérer ses missions tant que la taille critique des intercommunalités existantes n'a pas été complètement redéfinie ? Le Président de l'ARF a eu d'ailleurs l'occasion d'affirmer lors des Etats généraux des Pays : « N'arrêtons pas cette dynamique. Ne perdons pas cette richesse extraordinaire. Les Régions seront aux côtés des Pays »<sup>181</sup>.

### 4.3. LE PAYS EST-IL UN ENJEU DANS LE DEBAT NATIONAL ACTUEL ?

La réforme du fonctionnement, de l'organisation et des missions des Pays, que ce soit son évolution ou sa suppression, ne résout en rien le problème majeur au centre des débats actuellement qui est celui de notre organisation administrative de « gestion » représentée par les Communes, les Communautés de communes et d'agglomération, les Départements et les Régions.

Le Pays n'a pas de compétence à gérer. Il détient juste des missions, en évoluant sur un territoire de projet contrairement à ces autres collectivités. Quelle doivent-être les priorités ? La question de son maintien ou de sa suppression est-elle le cœur du débat ?

---

<sup>181</sup> Alain ROUSSET – Etat généraux des Pays – 27 et 28 octobre 2008

Le nombre de Pays devrait être à terme aux alentours de 370. En comparaison des 36 683 communes, des 15 773 EPCI, dont 2 583 EPCI à fiscalité propre et 13 389 syndicats intercommunaux, la rationalisation territoriale de la France par la suppression des Pays n'est-il pas prendre le problème par le petit bout de la lorgnette ?

Reste que la question de l'intercommunalité est de nouveau au cœur des réflexions (via le projet de loi sur la Démocratie locale en préparation) et que le débat actuel a au moins l'effet positif d'une part de permettre aux Pays de se reposer la question de la pertinence de leur action et de la nécessité de leur évolution et d'autre part de reposer avec force la nécessaire définition d'un territoire d'action pertinent de proximité situé entre les communes et les Régions.

## 4.4. QUEL AVENIR POUR LES PAYS ?

### 4.4.1. Retour sur le développement durable

Selon la loi, le Pays « constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable ». Cette dimension avait été particulièrement absente des contrats lors de la période 2000-2006. Certaines propositions actuelles vont donc dans le sens du « plus » pour les Pays en ce domaine notamment dans le cadre de la suite du Grenelle de l'Environnement.

L'APFP propose notamment que le Pays « soit à l'avant-garde et un fer de lance du Grenelle de l'Environnement : SCOT, PCET, Logement/Foncier... : Les Pays constituent un bon niveau pour mieux répondre aux enjeux du Grenelle de l'Environnement, par des SCOT plus ambitieux et la déclinaison de Plans Climat Energie Territoriaux » (Cf. Manifeste des Etats généraux des Pays – Les Pays, des outils pour la simplification et le Grenelle de l'Environnement – annexe 3).

### 4.4.2. Exemple d'une piste de réflexion : les SCOT

Le SCOT est un outil de planification urbaine mis en place par la loi dite SRU « Solidarité et Renouvellement Urbains » du 13 décembre 2000 afin de mettre en cohérence, à l'échelle des aires urbaines, les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements, d'exploitations commerciales, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

La loi Urbanisme et Habitat de 2003 a réduit la portée territoriale des SCOT qui ne sont plus obligatoires au delà de 15 kilomètres de la périphérie d'une agglomération de 50.000 habitants (la loi SRU fixait le seuil de l'agglomération à 15.000 habitants) et, de ce fait, « y échappent aujourd'hui de nombreux territoires ruraux pourtant concernés par un étalement urbain de plus en plus extensif »<sup>182</sup>.

« Même si en réalité, les SCOT présentent un faible caractère contraignant, ils suscitent des oppositions de la part de Pays à dominante rurale d'autant plus que les structures de pilotage des SCOT et des Pays ont été conçues de façon insuffisamment articulée (sous l'effet des 2 lois distinctes : LOADDT de 1999 et Loi SRU de 2000) et génèrent des méfiances réciproques »<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> [www.Pays.asso.fr](http://www.Pays.asso.fr) - Gwénael DORE - juin 2008

<sup>183</sup> [www.Pays.asso.fr](http://www.Pays.asso.fr) - Gwénael DORE - juin 2008

Les textes n'imposent aucune condition particulière de « prise en compte » respectivement dans le projet du SCOT ou dans la charte de Pays de l'autre procédure. L'absence d'exigence minimale ou de sanction peut être regrettée mais ne dispense pas pour autant d'une recherche de complémentarité entre charte de Pays et SCOT. Soulignons cependant que la charte de Pays n'est qu'un document d'orientation alors que le SCOT est juridiquement opposable.

Le SCOT est nécessairement porté par une structure en syndicat mixte venant ainsi s'ajouter au possible syndicat mixte de Pays en place (et au possible syndicat mixte porteur de la démarche Leader sur le territoire).

Mais un Pays peut aussi porter un SCOT : « en cas d'identité des périmètres Pays/SCOT, le syndicat mixte de Pays peut également exercer la compétence SCOT. Lorsque le périmètre SCOT inclut celui du Pays, le peu de différences entre les deux périmètres peut justifier le recours à un syndicat mixte « à la carte » : les EPCI et communes exclusivement concernés adhèrent au titre du SCOT et également, pour certains d'entre eux, à la compétence « Pays ». Lorsque le périmètre du Pays dépasse celui du SCOT, la composition exclusive pour les seuls membres du SCOT ne peut être respectée : deux syndicats mixtes distincts s'imposent »<sup>184</sup>.

Une circulaire ministérielle du 27 mai 2008 aux Préfets de région et de département précise les orientations ministérielles d'Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire, rattaché au ministre d'Etat en charge notamment de l'écologie, de l'énergie et de l'aménagement du territoire et tente notamment de relancer les SCOT (Cf. annexe 3).

Il était demandé aux Préfets d'engager un travail de sensibilisation et d'accompagnement des communes et des intercommunalités en la matière « à l'échelle des bassins de vie et en particulier, quand ils existent, à l'échelle des SCOT », précise-t-il. Le Pays n'est pas cité mais l'articulation forte des Pays avec les SCOT est néanmoins nécessaire pour l'APFP.

C'est dans cette perspective que certains Pays se sont impliqués depuis peu dans cette démarche.

Ainsi, en Bourgogne, le Pays Charolais Brionnais, en plus de la gestion du Contrat de Pays et de la mise en œuvre du Pays d'Art et d'Histoire, élargit sa démarche de développement en mettant en œuvre un SCOT.

Tout comme l'Association pour l'Etude et la Gestion du Contrat territorial de la Bourgogne du Sud (AEG Bourgogne du Sud), porteuse d'une démarche « Pays » pour le Clunisois et le Mâconnais-Val de Saône, qui prépare actuellement non seulement la mise en place effective du Pays mais aussi son articulation avec un SCOT « pour être compétitif, performant et en avance par rapport aux territoires limitrophes et donner un cadre de référence à tous les acteurs locaux »<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> DATAR/AdCF/ETD – *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays* – juin 2004

<sup>185</sup> André PEULET – Président de l'AEG Bourgogne du Sud – Bien public – 26 novembre 2008

## CONCLUSION

On peut s'interroger sur l'avenir immédiat des Pays. Quelle est la véritable utilité d'une structure de projet par rapport à une structure de gestion ? Le Pays est-il l'enfant adultérin de la complexité de l'organisation territoriale française et des financements croisés afférents ? Et il faut avouer qu'il participe à la vision défavorable du « mille-feuille » administratif entre les structures de gestion (Etat, Région, Département, EPCI, Communes) et les structures de projet (PNR, Pays, Leader, SCOT...).

Mais le Pays n'est-il pas une notion provisoire mise en place pour faire évoluer notre organisation territoriale dans une politique de décentralisation qui hésite et ne veut pas avouer ses objectifs ? En effet, le Pays présente un certain nombre de qualités qui pourraient être les objectifs de demain :

➤ Un territoire pertinent

Cela n'est pas le cas aujourd'hui :

- des Régions (trop petites à l'échelle d'une Europe fédérale),

- des Départements, largement critiqués, mais qui constituent néanmoins de véritables lieux de discussion. Ne serait-ce pas plutôt le canton qui serait dépassé, trop petit en zone rurale et invisible en zone urbaine ?

- des communes et des EPCI. Ne faut-il pas avancer dans la fusion des communes et des Communautés de communes afin d'asseoir le périmètre de ces EPCI ?

➤ La politique de contractualisation

Le Pays a préfiguré la politique de contractualisation qui se développe en Europe et en France (voir dernièrement à ce sujet la mise en place des Pôles de compétitivité et des Pôles d'Excellence Rurale).

« Il est aujourd'hui acquis tant du côté de l'État que des collectivités locales que les pays ont contribué, en relais de la loi Chevènement, à une forte progression du couvert intercommunal, ont amélioré la coordination entre les acteurs locaux facilitant le dialogue entre l'État et les communes sur les priorités d'intervention publique et ont permis un effet levier sur les interventions de l'État »<sup>186</sup>.

➤ La démocratie participative

Les CODEV ont permis de combler cette distance irritante entre l' élu et le citoyen. Ils s'inspirent de la volonté créatrice des CESR dont les compétences aujourd'hui sont limitées à l'Etat et la Région. La même idée se retrouve dans les agglomérations avec les Conseils de quartier. L'Elu ne pourra sortir que renforcé de ce dialogue permanent avec les citoyens et les forces actives de son territoire.

---

<sup>186</sup> Réponse du Ministre de l'Intérieur du 2 octobre 2007 à une question écrite sénatoriale de Mme Marie-Jo ZIMMERMANN quant à la suppression des Pays

Même si elle semble être à l'ordre du jour, la question de la suppression des Pays ne paraît pas pertinente et serait d'un impact négligeable sur les nécessaires réformes à opérer dans l'organisation territoriale de la France qui sont de deux ordres :

- simplifier l'organisation et l'imbrication des structures de gestion existantes en clarifiant leurs compétences respectives,
- refondre la fiscalité locale en donnant, à ce sujet, aux collectivités territoriales plus d'autonomie.

La suppression des Pays n'est pas pertinente car les collectivités territoriales peuvent s'organiser librement et que le Pays, avant d'être une création législative, est d'abord, et avant tout, une structure de projet née de la volonté de certains territoires de s'organiser différemment, de coopérer, et de dialoguer dans le respect des convictions de chacun.

Elle n'est pas non plus pertinente, car c'est d'abord en répondant aux 2 priorités précitées que la question de l'utilité du Pays pourra réellement se poser.

Néanmoins, il est vrai que le Pays, tel que juridiquement défini aujourd'hui, n'a pas vocation à être une structure pérenne et figée. Le Pays, réalité historique et géographique incontestable donc inévitable, peut n'être qu'un passage pour un territoire, une étape intermédiaire pour des collectivités vers une plus forte structuration et intégration au bénéfice des populations de ce territoire.

Le Pays pourrait donc être, à terme, la préfiguration d'un véritable EPCI à fiscalité propre et cet « idéal » de la recomposition territoriale, en respectant les territoires et la volonté de ses habitants, doit être recherché et soutenu.

Reste qu'une totale liberté est laissée aujourd'hui aux communes, actrices principales de cette recomposition territoriale, pour se structurer tant en termes d'intercommunalité (voir encore le nombre de communes isolées) que de territoires de projets (comme les Pays). Rien ne les oblige aujourd'hui à intégrer une quelconque démarche. La question est de savoir si l'on doit s'en satisfaire, alors que la question de l'aménagement du territoire semble fondamentale, à l'ère du développement impérialiste des agglomérations urbaines et de la désertification des territoires ruraux les plus fragiles.

# BIBLIOGRAPHIE

## TEXTES OFFICIELS

### 1. Code

- Code Général des Collectivités Territoriales

### 2. Lois, décrets, circulaires et ordonnances

- Loi n°92-125 relative à l'Administration Territoriale de la République (dite ATR) du 6 février 1992
- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT, dite loi « Pasqua ») du 4 février 1995
- Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite loi « Voynet ») du 25 juin 1999
- Loi n°99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi « Chevènement ») du 12 juillet 1999
- Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'Urbanisme et l'Habitat
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

## AVIS ET COMMUNICATIONS DES CESR

### Avis du CESR de Bourgogne

- Les territoires de projet en Bourgogne : les Pays – 26 février 1999
- Mise en place des conseils de développement – replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale – Communication - 12 décembre 2002
- L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire : établissement public de coopération intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de Pays, schémas de cohérence territoriale – 6 avril 2004
- Périmètre du Pays de la Bresse Bourguignonne – 16 juin 2004
- Périmètre du Pays du Chalonnais – 16 juin 2004
- Contrat de Pays du Chalonnais - 26 octobre 2004
- Les Communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives – 28 mars 2007
- Contrat de Pays de l'Auxois – 20 juin 2007
- Contrat de Pays de l'Autunois Morvan - 15 janvier 2008
- Contrats de Pays Plaine de Saône Vingeanne, Bourgogne Nivernaise, Seine et Tilles en Bourgogne, Avallonnais – 26 mars 2008

## RAPPORTS ET ETUDES

- Etude prospective de la DATAR : « Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable » - 3 septembre 2003
- La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique – le cas des Pays en France – Francis AUBERT, Denis LEPICIER, Philippe PERRIER-CORNET – Revue d’Economie Régionale et Urbaine - 2006
- Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts (CGGREF) – « Evaluation des démarches contractuelles de Pays » - Février 2006
- Rapport d’information du Sénat au nom de l’Observatoire de la décentralisation sur « l’intercommunalité à fiscalité propre » – février 2006
- Rapport d’information sénatorial - L’avenir des Pays - Délégation du Sénat à l’aménagement et au développement durable du territoire – Alain FOUCHE – juin 2006
- Evaluation finale du programme 22 du Contrat de plan 2000-2006 : contractualiser le soutien aux Pays - Cabinet ETHEIS Conseil – juillet 2006
- MC2 Consultants – rapport final – Conseil régional de Lorraine – évaluation des démarches de Pays – 24 janvier 2007
- La qualité des prestations en ingénierie territoriale : pour un état des lieux des enjeux – avril 2007 – DIACT
- Réponse ministérielle du 2 octobre 2007 du Ministre de l’Intérieur à une question écrite de Mme Marie-Jo ZIMMERMANN (Union pour un Mouvement Populaire - Moselle)
- Rapport LAMBERT portant sur « Les relations entre l’État et les collectivités locales » - 7 décembre 2007
- Mémoire de fin d’étude de Licence Professionnelle « Agronomie : Agriculture durable » - « l’agriculture durable dans les contrats de Pays – suivi d’un avis du CESR » - Alexandre LIEBAULT – 2008
- Réponse ministérielle du 6 mai 2008 du Ministre de l’Intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales à M. Pierre MOREL-A-L’HUISSIER (Union pour un Mouvement Populaire - Lozère)
- Circulaire ministérielle du 27 mai 2008 aux préfets de région et de département concernant les orientations ministérielles d’Hubert FALCO, secrétaire d’Etat à l’Aménagement du territoire
- Bilan régional de l’intercommunalité pour 2008 – Association Des Communautés de France
- Rapport d’information de la Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l’Administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales (Rapport WARSMANN) - 8 octobre 2008

## OUVRAGES DIVERS

- Bernard MOREL, « Institution et recompositions territoriales », in Rives nord-méditerranéennes, Action publique et transformation des espaces en Méditerranée septentrionale
- Jacques LEVY, Michel LUSSAULT - Dictionnaire de la géographie et de l’espace des sociétés- 2003
- Vade-mecum des politiques territoriales 2007-2013 – Conseil régional de Bourgogne
- Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays – DATAR – juin 2004

## SOURCES STATISTIQUES

- Entreprises Territoires Développement (ETD) – Etat des lieux des Pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008
- Insee Bourgogne N° 139 - Mars 2007 – « 74 bassins de vie en Bourgogne : une vision organisée du rural »

## PRINCIPAUX SITES INTERNET

[www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)

[www.insee.fr](http://www.insee.fr)

[www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr)

[www.colloc.minefi.gouv.fr](http://www.colloc.minefi.gouv.fr)

[Projetdeterritoire.com](http://Projetdeterritoire.com)

[www.territoires-bourgogne.fr](http://www.territoires-bourgogne.fr)

Café Géographique - <http://www.cafe-geo.net>

<http://egp2008.org/>

[www.Pays.asso.fr](http://www.Pays.asso.fr)

[www.intercommunalites.com](http://www.intercommunalites.com)

- Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
- Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
- Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- Extranet des territoires du Conseil régional de Bourgogne
- Etats généraux des Pays des 27 et 28 octobre 2008
- Association de Promotion et de Fédération des Pays
- Assemblée des Communautés de France