



---

# **Contribution aux états généraux des Pays**



**Caen 30 juin-1<sup>er</sup> juillet 2005**

*Agents de développement des Pays de Haute-Normandie*

---

# Introduction

3 lois, 251 Pays reconnus et 90 en projet, 223 contrats à ce jour, voilà le bilan comptable des dix premières années des Pays. Mais au-delà des chiffres, quels enseignements tirer des Pays, à l'occasion de ces Etats Généraux ?

Tout nouvel outil d'action, toute nouvelle loi, toute nouvelle structure se doit d'apporter une réponse à une problématique donnée, d'améliorer une situation, donc d'apporter une plus-value. La loi « Pasqua » reconnaissait l'existence de l'outil Pays, par la loi « Voynet » le législateur avait souhaité lui donner un sens et le généraliser.

De l'interprétation de ces lois et des différents textes qui suivirent, nous avons déterminé que **plusieurs plus-values étaient attendues de la création des Pays**.

Nous les avons regroupées en quatre grands thèmes :

- Améliorer l'approche territoriale et ascendante,
- Développer les partenariats et la participation de la société civile,
- Innover dans les actions de développement,
- Développer « l'intelligence collective » et créer une capacité d'ingénierie locale.

C'est à partir de cette analyse de l'écart entre les plus-values attendues des Pays et de notre vécu sur le terrain que s'appuie notre contribution.

Mais elle repose aussi sur cette idée que, au-delà d'être une structure, un territoire de projet, un « super EPCI », un outil de contractualisation ou d'aménagement du territoire, **le Pays devait être un outil de développement local**, c'est-à-dire un moyen d'initier, d'accompagner une dynamique de territoire et ses acteurs, en visant à améliorer le mieux être des habitants.

C'est en ce sens que nous avons souhaité apporter notre contribution en espérant, modestement, dégager des perspectives.

## Le territoire

**un espace de projet dans lequel les acteurs travaillent ensemble et à son échelle.**

### Les principaux constats

**Mot-clé des bonnes pratiques : le décroissement** (des territoires, des projets, des acteurs endogènes et exogènes (à l'intérieur des territoires et à l'extérieur – partenaires).

- Les Pays sont des territoires de projet et répondent à une logique d'efficacité plutôt qu'aux anciennes logiques de délimitations politiques et administratives (cantons, départements, régions).
- Une stratégie de territoire est validée à l'échelle de chaque Pays. Des orientations à 10 ans sont définies et sont partagées par l'ensemble des élus du territoire.
- Les acteurs se constituent en réseau. Un projet est la plupart du temps partagé et/ou porté par de nombreux acteurs (élus, acteurs locaux, institutionnels). Les frontières administratives locales s'effacent devant la dynamique de projet.

**Mot-clé des écarts : un développement local timide.** La culture d'aménagement subsiste et tarde à laisser la place à une culture de développement local.

- La mise en place d'une stratégie de territoire est une démarche inédite qui demande du temps. Elle nécessite de nouvelles habitudes de travail en commun. Le point de départ (1999) étant récent, cette démarche qui se veut innovante, s'est traduite dans les faits par une certaine frilosité de tous et donc par un manque de spécificité des chartes.
- L'esprit du développement local a des difficultés à s'imposer au niveau des collectivités locales. De ce fait, les Contrats, qui sont censés traduire de façon opérationnelle les orientations de la Charte, sont en réalité essentiellement un programme d'opérations d'aménagements (infrastructures, équipements).
- Par ailleurs (peut-être une spécificité haut-normande), le caractère défensif de certains Pays ruraux face à leurs agglomérations et villes voisines va à l'encontre de la notion de décroissement et ne correspond pas forcément à la notion de bassin de vie (rapprochement ville/campagne).

## Propositions

- 1- La Charte reste un document transversal mais s'attache à mieux prendre en compte les spécificités de chaque territoire.
- 2- Le Contrat devient l'expression directe des orientations de la Charte : une stratégie de développement local est injectée au sein du Contrat.
- 3- La stratégie de la Charte et les objectifs du Contrat sont identifiés puis partagés par les partenaires endogènes et exogènes. Les documents stratégiques de chaque partenaire (SRADT, ...) y font référence et renforcent la volonté locale, qui elle-même s'intègre dans leurs politiques générales.
- 4- Le Contrat pourrait prendre la forme d'un Contrat d'objectifs qui s'organiserait autour d'un ou de deux enjeux fondamentaux pour le territoire.

## Le partenariat

### Développement des partenariats horizontaux voire de la démocratie participative

## Les principaux constats

La LOADDT a introduit l'obligation de mise en place d'un conseil de développement sur un territoire, sous forme « d'une liste de personnes (...), en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire ».

### Mot-clé des bonnes pratiques : un petit pas pour associer la société civile

- Les Pays ont ainsi pu initier, au minimum, une réflexion sur l'opportunité et la manière d'associer la société civile au projet de territoire, voire plus avec un réel travail d'analyse des problèmes ou des besoins sur le territoire et de propositions de solutions aux décideurs.
- Le conseil de développement apparaît comme un premier pas vers une meilleure participation de la société civile aux territoires de projet.

## Mot-clé des écarts : une démarche bien souvent d'affichage

Ce qui pourrait être un bon outil de démocratie participative trouve toutefois des limites dans cette première génération de Pays : la mise en œuvre de l'outil est difficile et floue, son fonctionnement l'est également, ce qui peut dériver vers une institutionnalisation ou un essoufflement du conseil.

## Propositions

- 1- Chaque territoire, en fonction de sa spécificité, devrait mieux définir son propre conseil de développement, en prenant en compte un certain nombre de critères.
- 2- Sa définition et la définition de ses objectifs devraient être affirmées et intégrées au futur Contrat de Pays.
- 3- Les partenaires pourraient prendre en compte et valoriser davantage le fonctionnement effectif de la démocratie participative au sein des Pays. Par exemple en donnant une plus-value aux Pays qui intègrent la démocratie participative dans leurs pratiques de développement local.

## L'innovation

### dans les actions de développement

Les Pays identifient plus des projets ayant une dimension transversale, couvrant plusieurs thématiques ou se basant sur les spécificités territoriales que des projets innovants. Ils constatent un développement d'actions « innovantes » en dehors des cadres institutionnels.

## Les principaux constats

### Mot-clé des bonnes pratiques : une transversalité des projets affirmée

- Les Pays accompagnent des projets couvrant plusieurs secteurs, mobilisant de multiples acteurs locaux et sollicitant différents financeurs, soit un gain en transversalité.
- En terme de méthodologie : l'approche des enjeux de territoire de façon transversale ou ayant une échelle « bassin de vie » est en soi une innovation. L'ingénierie de Pays apporte sa maîtrise de la « gestion de projets ».

### **Mot-clé des écarts : frilosité des acteurs institutionnels**

- L'innovation est très peu présente dans les Contrats de Pays. Les projets innovants recensés concernent essentiellement des maîtres d'ouvrage associatifs ou privés.
- L'architecture des Contrats favorise plus les projets d'aménagement que les projets de développement.
- Les fonds financiers disponibles laissent peu de place à l'innovation.
- Les collectivités locales soutiennent peu les projets innovants.
- Les Fonds d'Aménagement du Territoire, censés favoriser l'innovation, s'apparentent finalement aux financements de droits communs.

### **Propositions**

- 1- Donner une définition claire aux « Fonds Action Territoriale » pour les projets de territoire. Les critères d'éligibilité des projets devraient être plus précis.
- 2- Affirmer les critères « innovation » et « expérimentation » pour sélectionner les projets de territoires candidats aux « Fonds Action Territoriale » des différents partenaires.
- 3- Proposer des fiches-dispositifs, sur des thématiques choisies au niveau local, gérées par les Pays (ex. des fiches Leader+). Elles permettraient d'affirmer la spécificité des territoires.
- 4- Créer un Fonds de Pays d'Aménagement et de Développement des Territoires (FPADT) constitué par la participation financière des Communautés de communes.
- 5- Créer une « Bourse à l'innovation ».
- 6- Renforcer l'ingénierie des Pays et des Communautés de communes.

## L'ingénierie locale

### développer l'intelligence collective et créer une capacité d'ingénierie locale

#### Les principaux constats

**Mot-clé des bonnes pratiques : un réseau d'acteurs (agents de développement, élus, société civile, partenaires) en mouvement**

- L'agent de développement Pays, en appui aux élus locaux et à la société civile :
  - permet de proposer une stratégie de développement globale et durable, à l'échelle locale, dépassant le simple éclaircissement de politiques d'aménagement du territoire.
  - animateur d'un territoire issu d'une culture de projets, il répond aux besoins d'instaurer un dialogue de terrain. Dialogue adapté aux situations, pluridisciplinaire, absorbant ainsi le « jargon » administratif et technique pour l'inscrire dans un discours plus proche des acteurs locaux.
  - cette situation privilégiée, comme point de pivot dans une réflexion de développement local, lui confère l'initiative d'impulser une dynamique locale en mobilisant les forces du territoire.
- Pour les financeurs, la définition de projets déterminés, sous forme de fiches actions, rassemblant l'ensemble des « ingrédients » et l'agent de développement comme référent local facilitent leur réalisation.
- Les premiers pas d'une intelligence collective : l'ingénierie locale se diffuse en rendant la procédure plus pédagogique que technique facilitant ainsi l'auto-formation et l'appropriation du projet de territoire par chacun aussi bien techniciens, qu'élus ou citoyens.
- La territorialisation des services de la Région et des Départements permet d'instaurer une réflexion collective avec des interlocuteurs référents au territoire.
- La création d'un réseau régional (centre de ressources en Haute-Normandie), plateforme d'échanges et de partage d'expériences favorise les bonnes pratiques et assure ainsi une dynamique au développement local.

## **Mot-clé des écarts : et le développement local ?**

- L'agent de développement local, en tant que coordinateur et animateur des forces de propositions, doit prendre garde à affirmer la place du politique dans la décision, quitte à modérer la dynamique de développement local.
- La définition des programmes d'actions fait apparaître une logique d'aménagement du territoire maîtrisée mais a du mal à tendre vers un juste équilibre entre aménagement du territoire et développement local pour lequel l'agent de développement est missionné.

## **Propositions**

La prise en compte dans les Contrats d'une démarche globale d'animation du Pays (formation-action, visites de terrain, intervenants...) en direction de l'ensemble des forces vives du territoire (élus, techniciens, société civile) intensifierait la poursuite d'une stratégie de développement local, assurant l'information, la coordination et la mutualisation des pratiques dans l'exercice du projet de territoire.

## Conclusion ?

Que conclure de ce travail ? Tout d'abord, reconnaître **que « l'outil Pays » est porteur d'une véritable originalité**. De toutes les procédures de développement local, il constitue une réelle tentative d'allier, dans un même cadre, le projet de territoire, la participation élargie des acteurs à sa définition, l'organisation de la structure et l'instrument financier pour le mettre en œuvre.

Il nous faut reconnaître aussi que, même si les Pays entament leur 10<sup>ème</sup> année, nous ne sommes qu'au début d'une dynamique. La plupart des Contrats étant à peine signée, penser répondre définitivement à **la question de la plus-value apportée par les Pays** serait une marque d'orgueil. En outre, en tant qu'agents de développement, nous ne sommes pas plus légitimes que d'autres acteurs pour le faire.

Toutefois, se poser cette question permet d'établir un certain nombre de constats et d'identifier des pistes de réflexion.

Enfin, que cet outil soit satisfaisant ou non, il constitue une réponse à des enjeux majeurs antérieurs à la mise en place des Pays et qui leur subsisteront :

### ➤ **La recherche de la pertinence des territoires**

Les périmètres des Pays peuvent sans doute être facteurs d'insatisfaction, notamment par rapport au dialogue ville-campagne inscrit dans la LOADDT, mais ils constituent le plus souvent un compromis acceptable entre les bassins de vie et les périmètres administratifs. Plus que la pertinence absolue, c'est l'efficacité des territoires qui doit être recherchée.

De plus, la contractualisation à l'échelle des Pays constitue une avancée de la territorialisation des politiques publiques, en évitant l'écueil du zonage des interventions dont nous éprouvons les limites, notamment dans le cadre des fonds structurels européens.

### ➤ **L'instauration d'un dialogue nécessaire entre les collectivités**

La construction du Pays est, pour la plupart des territoires, la première initiative de co-construction avec la société civile d'un projet de territoire et d'expérimentation de partenariats renforcés. C'est aussi souvent la première contractualisation infra régionale qui a permis de rassembler les différents niveaux de collectivités et d'instaurer un dialogue. La plus-value principale des Pays repose sans doute sur l'instauration de ce dialogue.

➤ **Dépasser les limites du guichet par la contractualisation**

S'il existe un besoin de concertation et de coopération, le Contrat en est l'expression. Faute d'une répartition claire des responsabilités et des compétences, la contractualisation est l'outil le plus rationnel et efficace que nous ayons pour favoriser cette coopération et dépasser les limites du système du « guichet ». Le volet territorial et les Contrats de Pays ont donc offert la possibilité d'exprimer ces nécessaires partenariats à l'échelle des territoires infra régionaux.

Toutefois, l'expérience de cette première vague de contractualisation montre que dire qu'un Pays a le droit de contractualiser au titre du volet territorial du CPER, sans autres précisions, ne suffit pas. Pour améliorer la lisibilité de l'action publique, et celle des Pays, les partenaires devront s'entendre sur le sens à donner à cette contractualisation. **Souhaitons-nous faire du Contrat un simple outil d'aménagement ou aller au-delà dans un objectif de développement des territoires ?** Il nous semble indispensable d'articuler ces deux dimensions, dont dépend notamment la place à donner à la société civile et donne son sens au principe de démocratie participative.

Si le Contrat doit être porteur d'une stratégie de développement local, il est alors indispensable d'aller au-delà du « Contrat cadre » de projets d'investissement et d'étudier la possibilité de responsabiliser les territoires par la délégation de certaines décisions ou crédits. Il s'agit de s'approprier le principe de subsidiarité.

L'adhésion et l'appropriation d'une stratégie de développement local par les acteurs locaux, dans toute leur diversité, nécessitent que ceux-ci aient aussi la possibilité d'utiliser l'outil contractuel. Dans le cas contraire, l'expression de la société civile sera réduite à la formulation d'avis sur des aménagements réalisés pour la plupart par les collectivités locales.

➤ **Quel avenir pour les territoires isolés ?**

N'oublions pas les territoires n'ayant pas concrétisé à ce jour de projet de Pays. Ils peuvent s'interroger sur leur place vis-à-vis des dynamiques et des évolutions que nous constatons.

Le 27 juin 2005

Thomas AUBERT	Pays d'Avre et d'Iton
Stéphanie DAMBRINE	Pays de Bray
Jean-Charles VINCENT	Pays Caux Vallée de Seine
Stéphane JOT	Pays Entre Seine et Bray
Sylvie JOLIOT	Pays des Hautes Falaises
Camille MOREL	Pays Risle-Charentonne
Emmanuel DU RIVAU	Pays Risle-Estuaire
Rebecca ARMSTRONG	Pays du Roumois
Cédric ORVOEN	Pays du Roumois
Camille THOMIRE	Projet de Pays Vimeu-Bresle-Yères
François QUEVAL	Pays du Vexin Normand

Coordination : Vanessa AUDEON – Centre de Ressources des Territoires