



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

AVIS

présenté par

Jean-Michel BROCHERIEUX et Philippe KOENIG

COMMISSION N° 1

Aménagement des territoires et agriculture

SEANCE PLENIERE DU 3 FEVRIER 2009

SOMMAIRE

Introduction

1. Les pays : comment améliorer l'existant ?	6
1.1. Le territoire du Pays	6
1.2. Le projet du Pays	6
1.3. Le rôle de la Région	8
1.4. L'évaluation.....	9
1.5. Le Conseil de développement.....	10
2. Elements de reflexion sur la réforme des structures territoriales.....	12
2.1. Premier enjeu : l'intercommunalite	12
2.2. Le niveau departemental et regional	12
2.3. Deuxième enjeu : clarifier les compétences	13
2.4. Pour une définition claire de la politique d'aménagement du territoire.....	14

Conclusion

INTRODUCTION

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

- *Rappel sur la politique des Pays*

- **Présentation**

Les lois « Pasqua » de 1995 et « Voynet » de 1999, qui ont respectivement consacré et institutionnalisé les Pays, ont constitué une révolution culturelle en terme d'aménagement du territoire passant ainsi « d'une logique descendante à une logique ascendante » devant permettre de garantir l'efficacité des relations entre les acteurs concernés¹.

Cette politique et plus particulièrement celle des Pays, reposait 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 »².

- **Définition**

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 associant les forces vives du territoire à la réflexion commune visant à la réalisation de la charte et du contrat.

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

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

¹ Jacques HENRY - Directeur adjoint du service Aménagement du territoire du Conseil régional de Bourgogne - Audition du 1^{er} février 2008

² 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

composent »³. En cela, le Pays se caractérise par une très grande souplesse dans son organisation interne.

- **Missions**

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 »⁴

Que ce soit dans les études évaluatives (cf. bibliographie du rapport) 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.

- 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 ». Il permet de faire face à la complexité des multiples financements qui décourage beaucoup de porteurs de projets.

- Les plus-values de cette politique

- **Un territoire pertinent de solidarité territoriale**

Le territoire du Pays doit se définir « à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » selon la loi. Mais les notions de bassin de vie et d'emploi même analysées finement par l'adjonction de critères complémentaires (géographiques par exemple) ne sont pas suffisantes. En plus de l'analyse de toutes les données objectives, la définition du périmètre du Pays doit tenir compte aussi des ressentis des territoires et de leur population et de leur Histoire. Ces critères ne peuvent être ignorés sous peine de ne pas respecter « l'âme » du Pays.

Quant aux solidarités territoriales mises en œuvre par les Pays, elles concernent aussi bien les espaces ruraux et urbains que les intercommunalités.

La solidarité ville-campagne est clairement l'un des objectifs affichés de la loi « Voynet » pour les Pays au travers de la Charte. De plus, 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 pour favoriser le développement de leurs territoires.

³ www.territoires-bourgogne.fr

⁴ André FOURCADE – Président du Pays du Tonnerrois – Table ronde du Tonnerrois du 17 septembre 2008

- **Un territoire de projet**

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 se matérialise au travers de la Charte du Pays, document fondateur de son action. Le Contrat de Pays signé dans le cadre du Contrat de Projets Etat-Région 2007-2013 est le document permettant de traduire en termes opérationnels et fonctionnels la mise en œuvre de la charte.

- **Un territoire de démocratie**

Le CODEV constitue l'instance emblématique du Pays. 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 par le biais d'un dialogue permanent.

1. LES PAYS : COMMENT AMELIORER L'EXISTANT ?

1.1. LE TERRITOIRE DU PAYS

1.1.1. Le CESR rappelle que les périmètres des Pays ne doivent pas être liés aux limites administratives classiques (cantons, arrondissements...)

Seule existe dans la loi l'obligation de respecter les limites des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre. Le CESR est donc favorable à ce que les frontières des cantons, départements et régions puissent être franchies pour la fixation des périmètres des Pays, à l'image du Pays de la Puisaye-Forterre ou du Charolais-Brionnais, permettant ainsi de respecter les notions de bassins de vie, de zones d'emploi et de territoires vécus et de fédérer les acteurs sociaux, économiques et culturels de ce territoire pour le rendre pertinent.

1.1.2. Le CESR rappelle aussi que les périmètres des Pays ne sont pas figés

Une nécessaire évolution des frontières des Pays doit être envisagée régulièrement par les acteurs des Pays, en fonction de l'évolution des territoires constitués des bassins de vie et d'emploi. Une proposition de révision du périmètre du Pays pourrait être présentée tous les trois ans.

Pour cela, une simplification des procédures de reconnaissance ou de modification des périmètres est indispensable.

1.2. LE PROJET DU PAYS

1.2.1. Le CESR réaffirme que la contractualisation dans le cadre du CPER en Bourgogne n'exige en aucun cas l'existence d'une structure « Pays » comme façade

La mise en place d'un Pays doit donc constituer une véritable plus-value dans la démarche de contractualisation et non être vue comme une simple formalité administrative.

1.2.2. Le CESR propose un indispensable recentrage de l'action des Pays sur un nombre limité d'objectifs cohérents

Le Contrat de Pays ne doit pas être la compilation de mesures et initiatives sans objectif commun et identifié. La multiplicité des actions n'est pas en cause. C'est bien un véritable arbitrage qui doit être effectué par les responsables du Pays, favorisant les projets structurants, révélateur de l'abandon de la traditionnelle « politique de guichet ».

Il est nécessaire de mettre fin au « saupoudrage » des actions visant à financer 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.

Pour ce faire, ce recentrage doit tenir compte des enjeux et de la stratégie qui doivent être plus clairement identifiés dans la Charte.

Ainsi, le CESR réaffirme l'importance de la mise en place pour le territoire du Pays d'un véritable projet d'intérêt collectif et non catégoriel, fortement partagé, structurant, renforçant la cohésion et la vitalité du territoire tant au niveau économique que social et qui doit être clairement visible tant pour les acteurs du Pays que pour la population.

1.2.3. A ce titre, le développement de projets économiques et sociaux forts, d'intérêt collectif et non catégoriel, doit être recherché

Globalement, l'absence de ces projets économiquement structurants dans les Contrats de Pays n'est plus admissible. Ces projets doivent s'orienter vers des enjeux économiques et sociaux fondamentaux pour le développement du territoire, tels que le soutien aux marchés locaux, l'aide à la formation, l'accompagnement des TPE, la solidarité dans les politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion etc.

1.2.4. Le contrat doit aussi identifier pour le territoire du Pays une ou deux démarches innovantes et expérimentales complémentaires aux actions économiques et sociales structurantes

Un effort général de l'ensemble des acteurs sur ces démarches consisterait :

- à définir au préalable, entre tous les acteurs, ce que recouvre la notion de « projets innovants »,
- à faire participer le Conseil de développement dans cette recherche,
- à les identifier dans le Contrat de Pays (deux à trois fiches maximum « actions innovantes » figurant dans le contrat),
- à associer pour ces démarches des ressources territoriales supplémentaires par le biais d'une bonification financière régionale,
- à partager largement ces expériences sur l'ensemble du territoire régional et national.

1.2.5. Le CESR salue l'action des Pays qui ont intégré dans leurs démarches les problématiques de santé

Il est regrettable que les Pays ne se positionnent pas plus sur cette problématique (état des lieux des acteurs de la santé et du social, l'offre de soins et ses évolutions, le maintien à domicile, mise en réseau des acteurs, information à destination des jeunes, cofinancement de projets) alors que le projet de loi *Hôpital, patients, santé et territoires* est en cours d'examen.

1.2.6. Il est regrettable de constater l'absence de véritables projets reposant sur le développement durable du territoire

Selon la loi, le Pays « constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable ». Pourtant, cette dimension avait été particulièrement absente des contrats de la période 2000-2006. En Bourgogne, sur cette période, l'environnement ne représentait que 1 % du coût global des opérations et 2 % du nombre d'opérations. Pourtant, l'investissement dans de vraies filières écologiques peut être source de progrès économique et social.

1.2.7. En contrepartie, le CESR insiste sur le fait que le contrat ne doit pas constituer une programmation rigide et figée

Le contrat, s'il a défini des objectifs clairs et précis, doit être souple dans sa programmation et sa réalisation. En cela, il doit :

- évoluer en fonction des contextes nationaux et locaux,
- tenir compte des premiers résultats de son application,
- associer largement les partenaires tout au long de son application,

Le contrat doit aussi éviter de recourir à la création de structures nouvelles lorsque des structures existantes pourraient remplir certaines missions et de mettre en œuvre des études sans avoir au préalable pris la précaution de réaliser un état des études existantes auprès de l'ensemble des partenaires et acteurs du Pays.

1.2.8. Contractualiser dans le cadre du Contrat de Pays sur une période de 7 ans n'a pas de sens à l'échelle du Pays

Il conviendrait donc de définir un programme d'actions triennal révisable annuellement par voie d'avenant.

1.2.9. Le CESR suggère aux Pays de mieux valoriser leur existence, leur fonctionnement, leurs actions, par une information adaptée notamment envers la population concernée par l'action du Pays mais aussi les élus

1.3. LE ROLE DE LA REGION

1.3.1. Pour le CESR, la Région doit aller au-delà de son rôle d'encadrement financier des initiatives des Pays dans le cadre de la contractualisation

Elle doit devenir un véritable partenaire pour les Pays, au-delà de la seule contractualisation, et privilégier leurs responsabilisations. Une Région plus associée, distillant une « aide créatrice » plutôt qu'une « aide directrice » aux Pays jouerait pleinement son rôle en termes d'aménagement du territoire.

Une aide logistique au montage de projets en soutien aux acteurs du Pays rentrerait dans les missions que pourrait assumer le Conseil régional dans cette perspective.

Par exemple, le CESR attend un soutien particulier de la Région pour aider les Pays à une mobilisation accrue des fonds européens qui représentent un montant de près de 20 milliards d'euros disponibles pour la période 2007-2013.

La création du portail d'information unique sur les fonds européens permettant de fournir une information claire et complète sur les programmes européens en Bourgogne peut contribuer à cet objectif ainsi que la récente édition par l'Etat d'un guide des fonds communautaires.

1.4. L'ÉVALUATION

1.4.1. Les Pays doivent mettre en place les outils d'une véritable évaluation qualitative de leurs contrats et la rendre publique

Ces outils doivent permettre de donner des moyens de lecture des résultats obtenus, de l'utilisation des fonds et d'identification des échecs par le biais d'indicateurs spécifiques (cf. exemple en annexe).

1.4.2. Le CESR rappelle que le Conseil régional a fixé une « clause de révision » à mi-parcours du Contrat de Pays

En l'absence d'un raccourcissement du délai de contractualisation à trois ans comme évoqué précédemment, le CESR estime souhaitable que le Conseil régional mette en œuvre cette clause en 2010.

Ainsi, cette révision serait 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 » tel que le prévoit le vade-mecum des politiques territoriales du Conseil régional de Bourgogne.

1.4.3. Le CESR propose que cette évaluation intermédiaire serve de référence pour l'évaluation finale de la contractualisation avec les Pays sur la période 2007-2013

Elle devra, à ce titre, constituer une véritable évaluation quantitative et qualitative, mise en place par la Région, des effets des contrats à la différence de l'évaluation réalisée sur la période 2000-2006.

Le CESR, compte tenu de ses compétences, pourrait prendre toute sa place dans ce processus et être donc associé à cette phase d'évaluation.

1.4.4. Ce bilan devra servir de base pour l'organisation de nouvelles Assises Régionales des Territoires

Elles devront permettre, dans le contexte actuel, de donner une nouvelle définition et orientation à la politique d'aménagement du territoire du Conseil régional de Bourgogne et ainsi préparer au plus vite « l'après 2013 ».

La définition d'un nouveau vade-mecum des politiques territoriales, document cadre relatif aux Pays, pourrait se faire dans le cadre de ces Assises devant ainsi permettre la participation de tous les acteurs des territoires à sa réalisation.

1.5. LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

1.5.1. Le CESR préconise qu'un minimum de règles concernant la composition, le fonctionnement et l'organisation des Conseils de développement soit clairement défini et appliqué, pour tous les Pays

Ces règles applicables à tous les pays doivent favoriser la constitution et le fonctionnement de CODEV indépendants et efficaces, représentatifs des forces vives du territoire. La composition des CODEV ne doit pas, en effet, dépendre de la seule décision des élus du territoire.

Elles permettraient également de définir des bases communes à un règlement intérieur partagé par tous les CODEV et enrichi de leurs propres contributions.

La Région et le CESR pourraient apporter leur concours à cette mise en œuvre.

Le CESR insiste, à ce titre, sur la nécessaire représentativité des membres du CODEV au titre de la vie socioéconomique et associative du territoire. De plus, leur nombre doit être limité pour éviter la mise en place de structures ingérables de par le nombre de leurs participants.

Le CESR recommande par exemple :

- d'éviter de confier la présidence du CODEV à un élu politique,
- de favoriser la répartition en collèges : 1/3 élus, 1/3 socio économiques, 1/3 société civile et monde associatif,
- de veiller à l'équilibre de représentation des acteurs au sein de chacun des collèges.

1.5.2. Il convient, par ailleurs, de réaffirmer, à fin de clarification, les missions précises du CODEV et son champ de compétence

Le CODEV devrait être associé étroitement non seulement à l'élaboration de la charte de développement et à son suivi mais aussi :

- à la réalisation du contrat et à son suivi,
- au processus d'évaluation de l'activité du pays et de la mise en œuvre du contrat,

- au rôle d'interface du Pays entre les acteurs publics et privés.

Toutes les initiatives permettant de favoriser la participation effective des membres des CODEV à l'action du Pays se doivent d'être prises.

Le CODEV pourrait aussi être dans l'obligation de présenter annuellement un avis relatif à l'évaluation de l'activité du Pays.

La constitution d'un CODEV unique dans le cadre d'un contrat unique Pays/Agglomération est souhaitable.

2. ELEMENTS DE REFLEXION SUR LA REFORME DES STRUCTURES TERRITORIALES

2.1. PREMIER ENJEU : L'INTERCOMMUNALITE

2.1.1. La possible suppression des Pays ne pourrait s'envisager que dans un cadre intercommunal refondu

En effet, la petitesse des territoires des intercommunalités actuelles (inférieure pour certaines à un bassin de vie), notamment les Communautés de communes, ne permet pas d'assurer toutes les missions des Pays et de mener une véritable politique territoriale ambitieuse.

Ainsi, le CESR estime que la reprise en main du « nouveau désordre intercommunal »⁵ doit être une première priorité. Le CESR a déjà eu l'occasion de pointer du doigt les problématiques actuelles de l'intercommunalité⁶. La fin de l'existence de communes « isolées », c'est-à-dire hors intercommunalité, devrait faire partie notamment des objectifs à atteindre rapidement. Et surtout, il convient d'affirmer la nécessité de faire correspondre le périmètre des structures intercommunales à des territoires pertinents, représentant de véritables bassins de vie.

Dans ce cadre, une vraie réflexion pourrait s'engager sur le transfert de la gestion des missions du Pays (Charte, Contrat, SCOT, PER, Leader...) à une structure intercommunale élargie recouvrant ainsi le périmètre naturel et pertinent du Pays. La contractualisation ne devrait pouvoir alors se faire que dans ce nouveau cadre intercommunal élargi.

2.1.2. Le maintien du CODEV à cette échelle intercommunale élargie est souhaitable mais ne devrait pas constituer une obligation

2.1.3. Comme en 2007, le CESR est favorable, à terme, à l'établissement du suffrage universel pour l'élection des conseillers communautaires et à sa substitution avec celui de l'élection des maires⁷.

2.2. LE NIVEAU DEPARTEMENTAL ET REGIONAL

2.2.1. Pour un maintien des Départements

Les Départements, longtemps décriés, semblent retrouver dans le débat en cours une pleine légitimité.

⁵ Rapport d'information du Sénat au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur « l'intercommunalité à fiscalité propre » – février 2006

⁶ Avis CESR « Les communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives » - 28 mars 2007 citant le rapport de la Cour des comptes « l'intercommunalité en France » - novembre 2005

⁷ Jacky DUPAQUIER (rapporteur) - *Les Communautés de communes : état des lieux, fonctionnement et perspectives* – CESR de Bourgogne - 28 mars 2007

Leur lien avec le monde rural, leur rôle d'intermédiaire avec les territoires, avec les Communes, entre les agglomérations et les structures intercommunales rurales font véritablement des Départements un niveau incontournable d'administration de proximité. Les Conseillers généraux, attachés à leur territoire, sont, surtout pour les territoires ruraux, parfaitement connus des citoyens.

De nombreuses organisations professionnelles (syndicats, ordres ...) et associatives ont adopté la structure départementale, dont le périmètre leur paraît pertinent pour animer leurs actions.

De par son histoire, son importance dans l'action publique (action sociale principalement) et la forte reconnaissance des élus départementaux, il ne semble effectivement pas, aujourd'hui, opportun de supprimer cette institution.

➤ **Pour une réflexion sur le périmètre des cantons**

Il n'en est pas de même de la circonscription cantonale qui ne semble plus correspondre à une réalité territoriale vécue par ses habitants : en zone rurale, les cantons sont peu peuplés et en zone urbaine le canton ne correspond plus à rien, tellement est fort le pouvoir des municipalités et communautés d'agglomération.

➤ **Aujourd'hui, les Conseillers généraux devraient pouvoir être rattachés à des territoires pertinents correspondants à ceux que sont, par exemple, les Pays.**

L'ex-périmètre du Pays pourrait recouvrir une structure de gestion, l'EPCI et être, dans le même temps, une circonscription électorale pour les Conseillers généraux.

2.2.2. Le territoire régional

D'une part, en Bourgogne, seules 16 communes (dont Dijon) comptent plus de 10 000 habitants. Les villes se situent pour la plupart à la périphérie de la région et subissent pour certaines d'entre elles des forces centrifuges tant de la Région Parisienne au nord que de la Région Rhône-Alpes au sud, sans parler de l'attraction de la Région Centre pour l'ouest dont l'agglomération de Nevers.

La réalité bourguignonne est plus une réalité historique que géographique et économique.

D'autre part, certaines Régions françaises peuvent être considérées comme trop petites au niveau européen en comparaison de la structure régionale des autres pays. En ce sens, le territoire des Régions n'est pas toujours le plus pertinent.

Le CESR prendra toute sa place dans les réflexions qui ne manqueront pas de se faire jour sur l'évolution du cadre régional et sur la recherche d'une pertinence du territoire bourguignon.

2.3. DEUXIEME ENJEU : CLARIFIER LES COMPETENCES

Le problème du « mille-feuille » administratif ne provient pas de l'existence et de la coexistence des diverses structures de gestion (Communes, EPCI, Départements et Régions). La complexité administrative territoriale n'existe qu'à cause de la liberté donnée aux collectivités territoriales d'intervenir en tout domaine et provient de l'éclatement des compétences, résultat d'une décentralisation menée de façon anarchique sans véritable projet d'ensemble.

2.3.1. L'empilement des structures masque le vrai problème, celui de la superposition des compétences

La rationalisation des compétences des collectivités, par un réaménagement de la clause générale de compétence, permettrait de mettre fin à ces inextricables imbrications, sources de complexité et de financements croisés, et ainsi, en quelque sorte, de « couper le mille-feuille » institutionnel plutôt que d'en supprimer une partie.

Le nœud du problème n'est pas, au fond, de savoir s'il faut supprimer tel ou tel niveau territorial (le choix entre 3 ou 4 niveaux d'administration territoriale ne constitue pas une grande solution) mais de savoir ce que doit faire chaque niveau et surtout ce qu'il ne doit pas faire.

L'existence du Pays ne peut plus se justifier, pour partie, comme remède à la complexité des modes de financement pour les porteurs de projet. Être obligé de mettre en place une structure organisationnelle uniquement pour permettre aux EPCI du monde rural (et plus globalement aux porteurs de projets) de pouvoir optimiser la gestion des subventions pour leurs projets n'est pas un signe d'efficacité. C'est un signe d'échec de la politique territoriale et nationale d'aide publique et de la politique d'aménagement du territoire.

2.3.2. Ce chantier prioritaire de la clarification des compétences ne pourra dans le même temps faire l'économie d'une véritable réforme des finances locales

Cette réforme indispensable viendra ainsi poser la dernière pierre à l'édifice de la recomposition finale de nos territoires.

Une fois que l'intercommunalité sera mieux structurée, que les compétences et les financements seront clairement définis et que les collectivités locales auront les moyens (par une fiscalité propre) de cette ambition nationale d'une meilleure recomposition du territoire pour parfaire l'action publique au service des citoyens, l'existence des Pays ne sera plus, pour un certain nombre de territoires, une nécessité. Ces structures administratives disparaîtront alors naturellement, comme elles sont nées, il y a bien longtemps, bien avant les lois de 1995 et 1999.

2.4. POUR UNE DEFINITION CLAIRE DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Tout au long de ses travaux, la Commission n° 1 a été confrontée à la mise en œuvre (ou l'absence de mise en œuvre) d'une politique nationale d'aménagement du territoire claire et comprise de tous (si ce n'est partagée par tous).

Il convient en effet de constater que la politique nationale d'aménagement du territoire (matérialisée par la circulaire de cadrage du 27 mai 2008 du Secrétaire d'Etat chargé de l'Aménagement du territoire) ne semble s'être constituée que récemment et reste particulièrement floue dans les enjeux identifiés et les objectifs à atteindre.

On ne peut être favorable, a priori, à une politique ne visant qu'au développement des agglomérations, à l'étalement urbain et la périurbanisation sans borne et qui participe, en cela, à vider les territoires ruraux les plus fragiles de ses populations vives pour les regrouper autour de ces grands pôles urbains et de ces grandes agglomérations.

Pourtant, de nombreux territoires ruraux, déjà fragiles, sont aujourd'hui susceptibles de cumuler un certain nombre de nouveaux handicaps :

- Perte ou risque de perte de services publics ou privés :
 - déqualification d'une sous-préfecture,
 - perte d'un tribunal,
 - hôpital vulnérable,
 - perte d'une unité militaire,
 - restructuration des services postaux,
 - fermeture de classes,
 - raréfaction des médecins,
 - fermetures de gendarmeries...

ayant des conséquences tant symboliques (déclassement d'un territoire), pratiques (éloignement de services publics) qu'économiques et sociales (pertes d'emplois liés à ces activités).

- Multiplication avec la crise économique des annonces de fermetures d'entreprises et des licenciements avec toutes les conséquences dramatiques que cela engendre pour les populations concernées et pour les territoires.

Dans une France constituée de territoires forts et faibles, certains territoires, déjà fortement démunis, vont en pâtir encore plus que d'autres car au manque d'attractivité déjà présent, s'ajoutera la disparition de ces services et les effets lourds de la crise actuelle.

Ainsi, la restructuration des services publics, de certains services privés, la récession économique et l'absence d'une politique claire et structurée de l'aménagement du territoire se rencontrent aujourd'hui dans le même temps, en 2008, pour produire, par ces effets conjugués, des conséquences catastrophiques pour tous les territoires et surtout les territoires ruraux les plus fragiles.

Que leur reste-t-il ? Comment pourront-ils s'en sortir ? Sont-ils voués à se vider de toute population ?

Face aux politiques d'aménagement du territoire menées depuis 20 ans et au contexte actuel, de nouveaux choix clairs doivent aujourd'hui être opérés.

La problématique posée est simple : a-t-on encore les moyens de soutenir tous les territoires et plutôt toutes les actions des territoires ? Doit-on continuer à répartir l'argent public sur tout le territoire ou doit-on privilégier certaines parties ou actions du territoire en concentrant les moyens et les ressources et en misant sur les effets leviers ?

S'il appartient au pouvoir politique d'apporter une réponse à ces problématiques, le CESR préconise néanmoins deux objectifs à atteindre :

Un objectif de développement économique

Pour assurer le développement de tous nos territoires, il convient d'engager de profondes réformes visant à réinjecter du développement économique et à relancer et à soutenir l'initiative et l'innovation.

Pour cela, l'organisation du tissu économique de proximité de la Bourgogne doit être totalement repensée en lien avec l'organisation et le maillage du territoire, ses forces, ses faiblesses et ses enjeux et la politique de développement durable.

Cette question devra impérativement être prise en compte dans les travaux de la future section « prospective » du CESR.

Un objectif d'accessibilité

La France, et plus particulièrement la Bourgogne, a besoin de se lancer dans un programme de développement durable de ses infrastructures de transports digne du siècle qui s'ouvre.

Les tendances actuelles de retrait ou de redéploiement des services publics, les difficultés d'accessibilité inhérentes aux infrastructures de transport inexistantes, incomplètes, ou inadaptées en Bourgogne amènent à la création inacceptable de « sous-citoyen » loin de tous.

L'accessibilité doit donc progresser et cette dimension n'a pas été prise en compte par l'Etat et l'action du Conseil régional en la matière se doit d'être saluée.

Il faut donc rattraper cet oubli pour les territoires concernés et réfléchir à lier rapidement et efficacement « proximité » et « accessibilité » tout en n'oubliant pas de prendre en compte la « dureté » géographique naturelle des territoires (effets climatiques) dans cette politique.

Enfin, cet objectif doit également permettre le développement des infrastructures numériques (dites « NTIC ») telles que l'ADSL, la téléphonie numérique,...

CONCLUSION

Même si elle semble être à l'ordre du jour, la question de la suppression des Pays ne semble pas convaincante car elle serait d'un impact négligeable tant en termes budgétaires qu'au regard des objectifs visant une nouvelle organisation territoriale de la France qui sont ceux de :

- la simplification de l'organisation et de l'imbrication des structures de gestion existantes (Communes, EPCI, Départements et Régions) en clarifiant leurs compétences respectives,
- la refonte de la fiscalité locale en donnant, à ce sujet, aux collectivités territoriales plus d'autonomie.

Il est clair que la question de la suppression des Pays n'est pas pertinente car les collectivités territoriales sont libres de 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. 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, le CESR estime que le Pays, tel que juridiquement défini aujourd'hui, n'a pas vocation à être une structure pérenne et figée. Le Pays ne devrait être qu'un passage pour un territoire, une étape intermédiaire pour des Communes et EPCI vers une plus forte structuration et intégration au bénéfice des populations du territoire.

Les Pays, lorsqu'ils existent, doivent s'inscrire dans un cadre non institutionnel. De ce fait, les missions accaparées par certains Pays, en dehors du Contrat, sur les SCOT, les Agendas 21 locaux, les Plans Energie Climat Territoriaux, les Pôles d'Excellence Rural, les démarches « Pays d'Art et d'Histoire », Leader... doivent être clarifiées, les Pays ne pouvant assurer toutes ces missions.

Le CESR considère aussi que, pour les Pays existants, la maîtrise d'ouvrage intercommunale doit être privilégiée sur la maîtrise d'ouvrage communale et qu'il faut adopter une forme associative afin de les maintenir dans leurs missions premières d'animation et de coordination d'un territoire.

Enfin, le territoire du Pays identifié à l'échelle des bassins de vie ou d'emploi, a vocation à accueillir, à terme, un véritable EPCI à fiscalité propre intégrant les missions prises en charge par le Pays.

Cet « idéal » de la recomposition territoriale doit être recherché et soutenu par tous les moyens.

AVIS ADOPTE PAR 57 VOIX POUR ET 10 ABSTENTIONS

EXPLICATIONS DE VOTE

Intervention de Thierry GROSJEAN au titre de l'environnement

« Défendre aujourd'hui les pays, c'est vouloir préserver un outil démocratique moderne pour le développement durable des territoires ruraux.

Alors que nous allons rendre cet avis, nombre de parlementaires ont tenu à exprimer leur envie de voir disparaître les structures de « pays »...auxquels ils participent. Que trouvent-ils qui les gêne dans le fonctionnement démocratique, vivant, de cette nouvelle forme d'organisation au service des territoires ruraux ? Ils jugent « illégitime » la présence de la société civile dans les instances de ces pays, au côté des élus du territoire. Pourtant, cette forme d'organisation a fait ses preuves, même si c'est loin d'être parfait. Les décisions finales sont prises par un conseil d'administration dans lequel les élus sont majoritaires, mais en amont, on a pris soin de consulter la population, ses associations, ses acteurs économiques. Les menaces sur les pays sont à prendre au sérieux, en ce qu'ils représentent un des rares outils pour le développement durable.

J'en profite pour vous informer qu'il y a actuellement un avis de tempête sur le Grenelle de l'environnement, sensé représenter le développement durable dans les objectifs du gouvernement : les associations n'ont pas l'intention de servir d'alibi alors que l'essentiel aura disparu dans la centrifugeuse parlementaire.

Une gouvernance moderne, une démocratie qui sait faire participer les citoyens au choix des projets, c'est pourtant ce qu'ont réussi à mettre sur pied nombre de pays. La loi a institutionnalisé le rôle de la société civile en instituant, à côté de la structure qui décide, dans les pays, un conseil d'experts, de représentants des professions, des associations, le « conseil de développement ». Est-ce bafouer la légitimité des élus que leur demander d'écouter avant de décider ?

Un des succès des pays a été d'intéresser les forces vives des territoires à la vie en commun, à une époque qui voit par ailleurs les citoyens se désintéresser de bien des aspects ringards du fonctionnement politique traditionnel. On a vu les acteurs du territoire se mobiliser pendant de multiples soirées pour définir, en commissions, la charte du territoire, puis les contrats passés avec la région et l'Etat. Ces associatifs, syndicalistes, représentants des métiers, ont travaillé de façon bénévole au fonctionnement du pays depuis des années. Va-t-on désormais les « chasser » au nom de la toute puissance d'élus qui n'accepteraient pas les conseils ? Comble d'incohérence, le règlement européen qui permet l'attribution des fonds Leader exige la présence de socio professionnels dans le groupe de pilotage ! Aurait-t-on trop d'argent pour la ruralité en cette période de crise ?

Projet de territoire ou luttes d'influence ... et de clocher ?

Avant même la naissance officielle des pays, des régions avaient jugé indispensable de passer avec des territoires ruraux des contrats de développement. La Bourgogne a eu ses « cœurs de territoire », et se doit de poursuivre ses actions territoriales, même si l'Etat venait à abandonner les pays. Ce ne serait d'ailleurs qu'un recul de plus des services que l'Etat consent à assurer dans les territoires ruraux. Il ne passe pas un mois sans qu'on ait à combattre un recul ou une menace de recul : fermeture de bureaux de poste ou d'hôpitaux, suppression d'un tribunal, de classes dans les écoles, jusqu'à des sous-préfectures, dont on évoque aussi la possible fermeture

...

Revenir en arrière sur la définition d'un territoire de projet serait catastrophique pour l'avenir des pays ruraux. On remplacerait la solidarité d'un territoire rural par le retour aux politiques de guichet...qui serait déjà renforcée par la fusion département/région évoquée dans l'avis.

En Bresse, par exemple on n'aurait pas pu établir une saison culturelle qui pour 60 000 ruraux, équivaut à peu près à la programmation d'une ville moyenne. Sans le pays, en Bresse, on ne serait pas parvenu à une telle couverture en matière de services pour l'enfance et la jeunesse ou pour le patrimoine. Seuls, les villages ou les communautés cantonales n'auraient pas pu offrir ce service sur la quasi-totalité du territoire, elles n'en auraient pas eu les moyens. Les élus locaux, de tous bords, en conviennent...localement. Il fallait assurer aux personnes travaillant encore dans nos villages un service spécifique, adapté au monde rural, mais d'une qualité équivalente à ce qui se fait en ville.

Les pays, outils d'un développement soutenable au plan européen

Le développement durable est inscrit dans la Constitution française. Il suppose l'aménagement équilibré et concerté du territoire, l'organisation de solidarités, et une gouvernance qui donne toute sa place à l'expression des acteurs locaux. Les pays sont, à cet égard, à la fois des laboratoires qui innovent, expérimentent, facilitent la découverte de solutions originales, adaptées à chaque terroir ou bien reproductibles et pouvant servir de modèle pour un développement soutenable au plan européen.

L'Etat fait d'ailleurs appel à l'échelon « pays » lorsqu'il s'effraie, par exemple, à juste titre, des ravages provoqués par une artificialisation des sols trop galopante, trop gourmande en terres agricoles et en milieux naturels. On demande aux pays de porter des schémas d'aménagement, des « SCOT », de limiter l'étalement urbain ... quelle logique y aurait-il à supprimer des structures jugées utiles et quasi gratuites sur ces questions importantes ?

Ménager le territoire ne peut se faire seulement par des réglementations et des contraintes, le pays est le bon échelon de proximité pour informer, pour convaincre, pour rechercher en commun des solutions qui respectent réellement les impératifs du développement durable, dont la démocratie participative est un des piliers.

Les territoires ruraux ont de multiples problèmes d'environnement, certes insuffisamment pris en compte pour le moment, des difficultés à se réformer, mais aussi des idées originales et la fierté de leurs racines. Laissez les vivre.

L'avis laisse les portes et fenêtres ouvertes pour que circule une aération démocratique. Je voterai cet avis.



**Intervention de Claire MOUSSET-DECLAS
au titre de la CGT**

« Cette auto-saisine sur la politique des pays s’annonçait difficile par la diversité des pays en Bourgogne et leur imbrication avec la politique des autres collectivités territoriales. En se positionnant sur la problématique d’améliorer l’existant, la commission a évité l’écueil de la question « quels sont les bons et les mauvais pays en Bourgogne ? ».

Les pays sont des territoires de projets, mais ces projets ne doivent pas être ceux de quelques catégories socioprofessionnelles mais ceux des populations qui y vivent. Il faut permettre aux populations de peser sur les choix et les décisions et cela repose notamment sur le Conseil de Développement. Celui-ci doit se doter de règles de fonctionnement qui facilite entre autres la participation des syndicats de salariés.

Les pays doivent également rester des structures souples auxquelles les communes gardent la liberté d’adhérer ou non.

Dans la deuxième partie du projet d’avis, la commission tente d’aborder la récurrente question du fameux « mille-feuilles » des structures territoriales. Mais ce n’est pas la question de savoir quelle(s) structure(s) supprimer, mais celle du partage des compétences qui est primordiale, ainsi que celle de l’implication des citoyens dans la politique locale et donc de la proximité des lieux de décision. Chaque structure doit avoir un portefeuille de compétences clairement délimitées, tout en collaborant étroitement avec les autres structures territoriales.

Enfin, comment traiter la question des territoires sans parler de la RGPP, la Révision Générale des Politiques Publiques, et de ses impacts négatifs sur les pays et notamment en milieu rural. Car cette politique, en vidant les territoires ruraux de ses services publics et de ses fonctionnaires, va les vider de ses emplois et de ses populations. Car l’emploi ce n’est pas que l’économie. On ne mesure pas en effet le rôle de peuplement des territoires et de levier économique que jouent les fonctionnaires qui assurent leurs missions jusqu’au fin fond des territoires. En fermant les hôpitaux, les casernes, les bureaux de poste, les écoles, en supprimant un poste de fonctionnaire sur deux, la RGPP va vider les territoires les plus fragiles et mettre à mal l’économie de marché défendue par d’autres. En abandonnant ses missions, l’Etat renonce à l’égalité territoriale. C’est une mise en compétition des territoires qui va aggraver la fracture territoriale, et la Bourgogne, avec ses nombreux territoires ruraux, se prépare des « pays sans homme ».

Plus que jamais, la CGT revendique le droit de vivre, travailler et décider au pays.
Le groupe Cgt votera ce projet d’avis.

**Intervention d'Eric TAUFFLIEB
au titre des associations de consommateurs membres du Centre technique régional de la
consommation (CTRC)**

« Excepté la position du projet d'avis sur le maintien des Départements, encore qu'il faille développer en différenciant l'action dont j'ai toujours défendu l'obligation de proximité et la structure politique pour laquelle je suis favorable à son intégration au niveau régional, je suis parfaitement d'accord avec les propositions et le travail de la commission.

A l'époque où j'ai eu le plaisir de partager les travaux de la commission 1 et, notamment l'avis rendu par Gérard Mottet sur la « Mise en place des conseils de développement », j'avais défendu l'idée qu'il fallait d'abord s'adresser aux citoyens d'où le sous-titre retenu à l'époque par le rapporteur « replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale ». Il en est de même pour le fonctionnement des pays.

Toute action politique, notamment quand celle-ci concerne des projets de proximité, doit être tournée vers les populations et particulièrement les plus fragiles.

La définition de territoires de projets porte en elle l'esprit de solidarité qui doit prévaloir dans ces structures.

Je ne vois dans ce qu'elles portent que du positif pour les territoires concernés.



Intervention de Joseph BATTAULT au titre de la CFDT

« Initialement, cet avis a pour objectif de donner au CESR une grille de lecture des projets qui sont soumis à notre assemblée et ainsi de lui permettre de rendre des avis pertinents sur la création des pays. Nous constatons que cet avis contient les éléments qui devraient permettre au CESR d'être plus réactif.

Cet avis, dans ses conclusions, place les enjeux d'aménagement du territoire comme étant centraux quand on parle du pays. Enjeux d'aménagement du territoire, concrètement pour les citoyens cela veut dire : quelle place pour les services publics et services **au** public, quelle réduction des inégalités entre territoires. Ce regard sur les pays qui place les citoyens au cœur du dispositif, est une approche, l'approche positive de cet avis.

Les pays sont conçus comme territoire de projet... Mais comme toujours la situation est plus complexe, plus contrastée... Tout d'abord, nous savons bien que le pays s'insère dans le paysage « d'un millefeuille institutionnel » que nous le voulions ou non et l'avis le dit. L'avis et le rapport soulignent les richesses, mais aussi les limites des pays. A nous de nous en saisir pour faire les recommandations nécessaires pour faire évoluer les projets.

Une remarque : Dans l'avis on indique que « la réalité Bourgogne est plus une réalité historique que géographique et économique ». C'est oublier un peu rapidement que le duché de Nevers et l'évêché de Sens n'ont jamais fait partie de la Bourgogne mais que la Bresse y était rattachée. Nous voudrions insister sur la place que doit tenir le conseil de développement, lieu de dialogue territorial. Le renforcement de la démocratie de proximité est nécessaire pour la démocratie tout simplement. Ce conseil de développement devrait permettre une expression de la société civile organisée, des acteurs qui ne sont pas engagés dans l'action politique. Cet avis aurait pu aller plus loin dans les recommandations pour la création et le fonctionnement du CODEV.

Enfin la CFDT présente un amendement à cet avis : nous proposons la suppression du paragraphe 2.2. qui traite du « niveau départemental et régional ». La question n'est pas d'ouvrir le débat sur la pertinence de ce qui est écrit : comme le disait le rapporteur cet avis n'est pas un avis sur la réforme territoriale de la France. Je résume ce paragraphe : « le département retrouve sa pleine légitimité et il n'est pas opportun de supprimer cette institution, alors que la région doit évoluer et rechercher une pertinence nouvelle. ». Cette affirmation fait partie d'un débat de fond sur l'architecture de la gouvernance territoriale et elle fait partie aussi d'un débat important engagé actuellement dans le pays. Dans ce contexte nous ne pouvons pas prendre une telle position au détour d'un paragraphe sans autre débat et sans argumentation.

Cette prise de position sera utilisée et instrumentalisée par les partisans et les adversaires de la réforme et soyons sûrs que c'est ce qui marquera et restera de cet avis. Tout le restant sera oublié. Le CESR gagne sa légitimité par son travail, son sérieux, la qualité de ses avis disait souvent Pierre Bodineau. Ne discréditons pas notre institution en plongeant dans la bataille des polémiques mais travaillons ces sujets au fond...

Si notre amendement est adopté, c'est-à-dire le paragraphe 2.2. est supprimé, nous voterons pour l'avis.

Intervention de Gérard MOTTET au titre des organismes culturels (patrimoine)

« Les « Pays », qui représentent la diversité géographique et humaine de la France ont toujours existé et sont le fruit de notre longue histoire.

Dans son magistral « Tableau de la géographie de la France » (Paris - 1902), Paul Vidal de la Blache rappelle que : « le mot qui caractérise le mieux la France est « diversité » ». Et d'enchaîner par une remarquable description de la Bresse... toujours d'actualité.

Par les lois Pasqua-Voinet, on a voulu institutionnaliser cette réalité et cette diversité historique et géographique. Certains pays géographiques déjà bien affirmés n'ont pas eu de mal à devenir des « pays » institutionnels. Ainsi, en Bourgogne, de la Puisaye, du Charolais-Brionnais, du Châtillonnais, de l'Auxois.

Si l'on devait « supprimer les pays », selon certaines formules irresponsables d'élus bourguignons qui n'ont pas, là où ils exercent, eux-mêmes, réussi à mettre en place un « pays institutionnel » malgré l'existence d'un pays géographique, on commettrait une grave erreur. Erreur qui aboutirait à accentuer encore la fragilité de très nombreux territoires ruraux ou semi-ruraux qui arrivent encore à survivre à la périphérie des grandes et très grandes métropoles.

Mais les vrais pays géographiques survivront parce qu'ils sont déjà bien affirmés, et souvent, heureusement confirmés par un produit symbole et une AOC.

Ainsi, du « Pays d'Auge » et de son cidre, de l'Auxois avec son fromage d'Epoisses, de l'Armagnac avec ses coteaux viticoles, du Mâconnais avec ses vins blancs et son fromage de chèvre, du Charolais-Brionnais avec aussi une AOC fromage de chèvre et bientôt une AOC viande « Bœuf de Charolles ».

L'INAO, à juste titre, travaille avec les acteurs économiques, et ses experts, de manière très rigoureuse sur le « périmètre » de ses AOC et leur pertinence.

Maintenant, bien restructurée, l'INAO confirmera cette diversité de notre territoire.

Il en est de même des périmètres des Parcs Nationaux et Régionaux.

Ces éléments doivent aussi être pris en compte.

Supprimer les pays comme l'annoncent de manière péremptoire certains élus, c'est supprimer la diversité de la France, son identité, sa richesse patrimoniale et culturelle.

Et de plus, cette mesure accentuerait encore plus la métropolisation et l'archipélisation de la France.

La continuité territoriale de la République en serait affectée dans ses fondements historiques et géographiques ».

**Intervention de Gilles DENOSJEAN
au titre de la CGT-FO**

« FO n'a jamais été un chaud partisan de la structure « Pays », ceci en relation avec notre conception du rôle prépondérant que doivent tenir l'Etat, les Départements et les municipalités, dans la politique d'aménagement du territoire.

Si nous n'approuvons pas toutes les propositions contenues dans l'avis (ce qui motivera l'abstention d'un certain nombre d'entre nous), nous avons toutefois apprécié les réflexions contenues dans la deuxième partie concernant la réforme des structures territoriales, en particulier la proposition de maintien des Départements et la défense des services publics.

A la lecture attentive de l'avis, il nous semble que 2 propositions paraissent contradictoires :

- P. 6 « Le CESR est donc favorable à ce que les frontières des cantons, départements et régions puissent être franchies pour la fixation des périmètres des pays... »,
- P. 13 « Aujourd'hui, les Conseillers généraux devraient pouvoir être rattachés à des territoires pertinents correspondants à ceux que sont par exemple les Pays ».

Les cantons étant étroitement liés au département, il semble difficile de faire coïncider Canton et Pays si ces derniers couvrent un territoire extra départemental et a fortiori extra régional.

Les rapporteurs peuvent-ils nous éclairer sur cette question ? ».