

SAISINE

« Mise en place des conseils de développement en Bourgogne :
replacer le citoyen au cœur de la cohésion territoriale »

PROJET DE COMMUNICATION

présenté par

Gérard MOTTET

Membre de la Commission n° 1
« *Aménagement des territoires, Agriculture* »

SEANCE PLENIERE DU 12 DECEMBRE 2002

« C'est avec les gens qu'on fait d'un territoire un pays. »

Le chanteur québécois, Gilles Vigneault

SOMMAIRE

Personnes auditionnées	p. 5
Membres du CESR	p. 6
AVANT-PROPOS	p. 7
REMERCIEMENTS	p. 8
AVERTISSEMENT	p. 9
INTRODUCTION	p. 10
I - LES PAYS : ESSAI DE DEFINITION ET ETAT DES LIEUX	p. 11
A) LE PAYS, UNE NOTION POLYSEMIQUE ET UNE AMBIGÜITE INSTITUTIONNELLE	p. 11
1. D'un concept géographique et historique...	p. 11
2. ...à l'avènement d'une entité juridique aux contours flous.	p. 12
B) ETAT D'AVANCEMENT DE LA CONSTITUTION DES PAYS EN BOURGOGNE	p. 15
1. Diversité physique de l'espace bourguignon	p. 16
1.1. L'effet de seuil	p. 16
1.2. L'effet de couloir	p. 16
1.3. L'effet de bassin	p. 16
2. Prestigieux mais complexes héritages historiques	p. 17
3. Les pays actuels	p. 18
II - LA MISE EN PLACE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT	p. 25
A) DEFINITIONS	p. 25
1. Démocratie participative et développement local : deux notions clés à la genèse des conseils de développement	p. 25
1.1. Les timides débuts de la démocratie participative en France	p. 25
1.2. Le développement local, espace privilégié d'expression de la démocratie participative	p. 26

2. Des conseils de développement : fondements et usages	p. 28
2.1. Du renforcement de la démocratie locale	p. 28
2.2. Des moyens mis en œuvre	p. 29
B) DE L'EXISTENCE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT EN BOURGOGNE : MYTHE ET/OU REALITE DE L'EXPRESSION CITOYENNE	p. 31
1. Les conditions de l'étude conduite par le CESR : champ et limites	p. 31
2. Les facteurs influençant la démocratie participative	p. 33
2.1. Le portage de la démarche	p. 33
2.2. L'antériorité du travail concerté	p. 34
2.3. Le rôle confié au cabinet d'études	p. 39
2.4. La composition des conseils de développement	p. 40
2.5. Les attributions des conseils de développement	p. 45
2.6. Les moyens des conseils de développement	p. 47
2.7. L'articulation entre conseil de développement et organisme de droit public	p. 47
CONCLUSIONS	p. 50
EN BREF	p. 55
Bibliographie	p. 56
Glossaire	p. 59

Liste personnes auditionnées

Michel ANDRE, président de la Chambre régionale de commerce et d'industrie et président de la Chambre de commerce et d'industrie de Beaune

David BALDUCCI, responsable de la démarche pays à la Chambre de commerce et d'industrie de Chalon-sur-Saône

Hervé BERNARD, animateur du Pays Autunois-Morvan

Laure BRAMM, animatrice de l'Association pour le développement du Val d'Yonne à Joigny

Jean-Louis CABRESBINES, Directeur de l'URIOPSS

Jean-Philippe CAUMONT, directeur du service « Aménagement du territoire, environnement » au Conseil régional de Bourgogne

Jean-Pierre DODET, animateur du pays Avallonnais

Joël GALMICHE, animateur du pays Tonnerrois

Patrick GENDRAUD, conseiller général et maire de Chablis

Lucile GHENO, association des communes pour le développement économique à Cluny

Sébastien HALLIEZ, animateur du pays Nivernais-Morvan

François JACQUEMIN, responsable de la démarche « pays » à la chambre de commerce et d'industrie d'Auxerre

Michel MORINEAU, Président de l'Union régionale de la ligue de l'enseignement

Guy MUET, vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Dijon

Claude PATARD, directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Mâcon

Cécile PONSOT, directrice des Francas à Dijon

Bernard RISTORD, animateur du pays de la Puisaye-Forterre

Fabrice ROY, animateur du pays Nevers-Sud-Nivernais

Gaston SIMONATO, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Sens

Delphine STILL, chargée d'analyse stratégique à la Chambre de commerce et d'industrie de Dijon

Bernard VIRELY, président du conseil de développement du pays de l'Auxois

Stéphane ZAPATA, animateur du pays de l'Auxois

Membres du CESR

COMMISSION N° 1

« AMENAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »

Président : **Jacky DUPAQUIER**, (union régionale CFTC)

Vice-président : **Renaud ABORD de CHATILLON**, (Aprovalbois, CRP et union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne)

Secrétaire : **Jean ADAM**, (la Chambre régionale d'agriculture)

Membres :

Stéphane AUROUSSEAU, (centre régional des jeunes agriculteurs)

Pierre BODINEAU, (centre régional d'études et d'actions sur les handicaps et les inadaptations)

Jean-Michel BROCHERIEUX, (professions libérales)

Gisèle CORNIER, (chambre régionale d'agriculture)

Sylvie LOMBARD-DOYONNARD, (comité régional CGT)

Brigitte LOURY-JOUROT, (fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles)

Gérard MOTTET, (personnalité qualifiée)

Christiane PORTERET, (comité régional CGT)

Gilbert ROY, (union régionale des associations familiales, CODERPA, FRCAR, ADMR)

Michel SOYER, (coordination rurale)

Eric TAUFFLIEB, (union régionale des syndicats FO)

Membre associé :

Alain DUROUX, (CFDT)

AVANT-PROPOS

Le CESR est nécessairement impliqué dans le processus de création des territoires de projets que constituent les pays. Il est notamment appelé à donner son avis aux différents stades de la procédure (préalablement à la réunion de la CRADT et, au sein même de celle-ci, par la voix des représentants qu'il y désigne). Plus généralement et par nature, il lui revient également d'émettre toutes les propositions qu'il juge utiles pour une mise en place pertinente et harmonieuse des politiques d'aménagement du territoire intéressant la Région Bourgogne.

Mais une assemblée telle que le CESR est davantage encore concernée par le rôle et le fonctionnement des futurs pays. *« Comment articuler, dans une architecture politique et administrative déjà complexe, les compétences d'un nouveau cadre de décision respectueux de ceux qui existent déjà ? Peut-on insuffler un nouveau style de management à ce cadre en y faisant vivre une démocratie plus citoyenne puisqu'il s'agit davantage de faire vivre un territoire que de l'administrer, d'y faire fonctionner un développement local plus participatif ? »*. C'est pour répondre notamment à ces interrogations que le CESR a organisé le 14 septembre 2000 une journée d'étude consacrée à la mise en place des pays bourguignons¹. Cette édition des « entretiens du CESR » est venue justement compléter un premier avis² sur les pays adopté le 26 février 1999.

A l'heure actuelle, la Bourgogne figure en bonne place parmi les régions présentant un taux important de couverture de leur territoire par des démarches de pays, même si certains écarts interrégionaux demeurent. Les 18 janvier et 8 octobre 2001, la CRADT s'est ainsi prononcée favorablement sur 12 dossiers de périmètres d'études. Au 1^{er} février 2002, on compte également 13 territoires bourguignons représentant 60 % de la superficie régionale, dont la candidature au dispositif « cœurs de territoires » a été agréée par le Conseil régional. Le 18 octobre dernier, la Région a examiné les trois premiers contrats de pays.

Si le processus de création des pays bourguignons paraît donc, pour l'essentiel, être bien engagé, certaines priorités demeurent. Elles concernent notamment, aux yeux de l'assemblée consultative régionale, la mise en place des conseils de développement.

La LOADDT du 25 juin 1999 a en effet mis l'accent sur la nécessité de renforcer le partenariat entre élus, milieux socioprofessionnels et associatifs. Ce partenariat trouve une pleine concrétisation lors de la création des conseils de développement.

L'état d'avancement des pays bourguignons au 8 octobre 2002 fait apparaître que 11 d'entre eux ont créé leur conseil de développement. Pour les autres, celui-ci est encore en cours de création ou fonctionne sans avoir reçu sa forme définitive.

¹ Les entretiens du CESR, *« La mise en place des pays bourguignons : état des lieux et difficultés »*.

² *« Les territoires de projet en Bourgogne : les pays »*, session du 26 février 1999

L'objectif de cette réflexion, présentée sous la forme d'une communication, vise ainsi à dresser l'état des lieux de l'avancement de la constitution des conseils de développement en ayant le souci d'identifier et de déterminer les causes des éventuels retards et difficultés rencontrés en ce domaine.

REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail, et notamment Cyrille PAGES, élève ingénieur à l'ENESAD.

AVERTISSEMENT

Le travail conduit dans le cadre de cette communication n'est en rien exhaustif et ne procède pas d'un examen systématique et identique de l'organisation et du fonctionnement des conseils de développement.

L'objectif poursuivi par le CESR consiste plus et à nourrir la réflexion et à ouvrir le débat au plus grand nombre.

INTRODUCTION

Nous vivons dans un système démocratique presque totalement fondé sur le principe d'une « démocratie représentative » : nous déposons à intervalle régulier un bulletin dans l'urne, et déléguons ainsi à « nos élus » la responsabilité du pouvoir et la gestion des affaires, aussi bien au niveau local que national.

D'aucuns considèrent que ce système est aujourd'hui en crise dans nos sociétés occidentales. Ce jugement est asséné sur tous les tons par un très grand nombre d'observateurs de toutes spécialités et de toutes tendances. La désaffection vis-à-vis du militantisme, aussi bien politique que syndical, l'absence de véritables débats, la distance entre les décideurs et les citoyens, le retour à la sphère privée, le caractère plus ou moins artificiel des assemblées délibératives..., entre autres, seraient autant de symptômes supposés de cette crise.

Face à cette situation se développe la revendication montante de plus de « démocratie participative », qui traduit en quelque sorte la volonté du citoyen de « mettre les mains dans le cambouis » -lui aussi- et de participer plus étroitement aux réflexions et décisions.

Rapprocher le citoyen de « sa » démocratie, a conduit le législateur, dans le cadre de la création des pays, à placer, aux côtés des élus un conseil de développement dont la fonction est d'assurer une passerelle entre des mondes qui tendent souvent à s'ignorer.

Pour dresser un état des lieux de ces nouvelles instances en Bourgogne, les membres de la commission n°1 ont choisi de présenter tout d'abord un rapide panorama de l'avancement de la démarche pays et sont revenus sur les définitions clés que sont la démocratie participative et le développement local.

I – LES PAYS : ESSAI DE DEFINITION ET ETAT DES LIEUX

Peu de Bourguignons sont au fait de ce que sont réellement les pays. Il faut bien reconnaître que cette notion est saturée de sens et que son contenu a évolué au fil du temps et des politiques d'aménagement du territoire. Cette polysémie peut en partie expliquer les difficultés de compréhension mais aussi les hésitations des acteurs locaux face à ce « vrai faux retour du pays » dans le paysage français.

A) LE PAYS, UNE NOTION POLYSEMIQUE ET UNE AMBIGÜITE INSTITUTIONNELLE

Il peut paraître difficile d'appréhender le surgissement des pays, ces nouveaux cadres territoriaux « semi-institutionnels »³ consacrés en deux temps par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire (loi du 4 février 1995 dite « Pasqua » modifiée par la loi du 25 juin 1999 dite « Voynet »).

En premier lieu, c'est le succès de la notion de pays qu'il convient d'incriminer car il contribue à brouiller les repères. Employé à profusion dans les domaines touristique, gastronomique, œnologique... le terme de pays se vend bien et se trouve tant galvaudé que plus personne ne sait très bien de quoi l'on parle.

En second lieu, ce sont les ambiguïtés sémantiques de la notion de pays qui gênent sa lecture et sa compréhension. Cette expression peut s'entendre en effet de deux manières⁴, et à l'intérieur même de ces deux acceptions principales son contenu a évolué et est sujet à discussion.

1. D'un concept géographique et historique...

Pour certains auteurs, le retour des pays fait référence à une réalité qui n'aurait jamais vraiment disparu et fait écho à la thèse célèbre que Fernand BRAUDEL développe dans son introduction à « L'identité de la France »⁵ : il y évoque « les provinces, assemblages de régions et de pays », une France « plurielle, ...bigarrée » et veut convaincre ses lecteurs qu'il n'y a pas « une Bourgogne, mais des Bourgognes ». Ainsi, il affirme que « la Bourgogne éclate en pays particuliers » faisant explicitement référence à un célèbre croquis d'Henri VINCENOT qui les décrit par le menu dans sa « Vie quotidienne des paysans bourguignons au temps de Lamartine »⁶.

Le terme de pays exprimerait donc un attachement très patrimonial aux territoires, une reconnaissance de leur diversité souvent opposée par les géographes, anthropologues ou historiens, à la trame supposée uniformisatrice des départements inventés par les Constituants lorsqu'il s'agissait de fédérer « l'agrégat de peuples désunis » dont parlait Mirabeau. Le mot pays sert souvent ainsi à exprimer les singularités persistantes « comme le chiendent »⁷.

³ Nicolas PORTIER, « Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation », Revue Territoires 2020, n° 5 mars 2002, DATAR

⁴ Pierre BODINEAU, « Permanence et mutations des pays dans l'aménagement du territoire », communication au séminaire sur « les pays : de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement du territoire » (Dijon 17 et 18 janvier 2001)

⁵ Fernand BRAUDEL, « L'identité de la France » ; Paris, Champs/Flammarion 1986 - tome 1

⁶ Henri VINCENOT « La Vie quotidienne des paysans bourguignons au temps de Lamartine » Paris, Hachette 1976

⁷ Nicolas PORTIER, Ibidem p. 11

Pour ces tenants des « pays historiques ou géographiques », les pays se seraient perpétués par delà les divisions administratives modernes. Toutefois, l'historien Philippe SUEUR incite à la prudence, rappelant que sous l'Ancien Régime, les noms de province ou de pays étaient donnés indifféremment à toutes sortes de circonscriptions ou de régions, sans que ni l'un ni l'autre n'aient de sens précis. En général, le mot pays renvoyait « à une région qui avait une communauté de mœurs, d'habitat, de techniques agronomiques et de coutumes, parfois d'institutions politiques »⁸. Plus récemment, F. ZEGIERMAN, auteur d'un « Guide des pays de France » paru en 1999 constate que la « notion de pays est perçue différemment selon la région où l'on se trouve... Beaucoup plus étendus que la moyenne, les pays de Bourgogne... reposent sur une reconnaissance solide qui s'est maintenue au cours des âges, dépassant les clivages administratifs », ce qui le conduit à identifier 17 pays en Bourgogne.

2. ...à l'avènement d'une entité juridique aux contours flous

Le retour du pays peut être entendu très différemment : il peut faire référence à des politiques antérieures (« les pays de l'Etat » avec la politique des contrats de pays dans le cadre des plans d'aménagement rural en 1967 et des pays d'accueil pour le tourisme avant la décentralisation ; les pays « en filigrane » dans le cadre des procédures de déconcentration et de contractualisation avec notamment les chartes intercommunales de développement et d'aménagement en 1983 et les PRDC) qui avaient déjà plus ou moins explicitement choisi le pays comme cadre d'action. Entendu en ce seul sens, le contenu de la notion de pays a beaucoup évolué et se révèle encore ambigu aujourd'hui.

Pour ne reprendre que les deux textes marquants « le grand retour » du pays (la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires du 25 juin 1999) et comme le fait remarquer Michel MERCIER dans le rapport d'information sur le bilan de la décentralisation (séance du 28 juin 2000 du Sénat), de simple territoire de projet le pays est passé à un cadre semi-institutionnel.

La reconnaissance des pays dans la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire avait été fondée sur cinq principes directeurs, qui privilégiaient la souplesse et faisaient du pays un périmètre pertinent pour la mise en œuvre de projets de développement sans qu'il puisse s'agir de créer un nouvel échelon d'administration locale.

Reconnu comme outil essentiel de la politique d'aménagement et de développement du territoire, le pays devait, selon l'article 23 de la loi, exprimer la communauté d'intérêts économiques et sociaux et, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Le pays était fondé sur la libre adhésion des collectivités locales désireuses de travailler ensemble autour d'objectifs partagés et de définir, en concertation avec les autres acteurs concernés, un projet commun de développement. Reposant sur la volonté locale, la création du pays était simplement constatée par la commission départementale de la coopération intercommunale, l'autorité administrative se bornant à publier la liste et le périmètre des pays.

Ces derniers devaient exprimer une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale fondée sur une réalité spatiale. Ils ne devaient donc en aucun cas constituer une nouvelle structure ajoutant à la complexité de l'organisation territoriale.

⁸ Philippe SUEUR, Histoire du droit public français-Paris-PUF 1989

Le législateur de 1995 avait, en outre, écarté du dispositif toute formule contraignante de coopération intercommunale dans le cadre du pays.

L'élaboration d'un projet de développement devait se fonder sur un diagnostic du territoire concerné permettant de concevoir des objectifs de développement et des actions inscrites dans la durée. Il devait permettre aux collectivités territoriales, en concertation avec les acteurs socioprofessionnels, d'agir autrement que dans les cadres traditionnels, à partir d'un projet global qui transcende les logiques sectorielles, fédère des financements multiples et mobilise les différents acteurs pour sa mise en œuvre.

Tel que conçu par le législateur de 1995, le pays n'avait pas la personnalité juridique. Il constituait un espace pertinent pour concevoir un projet global, lequel devait ensuite être porté par les collectivités parties prenantes au projet. Au total, conçu de manière souple et en fonction des réalités locales, le pays devait permettre de fédérer des objectifs et de démultiplier des financements.

Une phase d'expérimentation fut mise en place et il y eut en Bourgogne quatre pays-tests : Puisaye-Forterre, Avallonnais, Auxois, Bresse louhannaise.

Fin 1998, on estimait en France que 200 à 300 pays existaient potentiellement, dont 104 étaient déjà officiellement reconnus.

Mais déjà, le gouvernement annonçait une nouvelle loi suite à la commande préalable de deux rapports :

- le rapport Chérèque qui plaide pour une distinction plus fine entre le développement micro-régional et le développement macro-régional ;
- le rapport Auroux qui recommande « la mise en œuvre de territoires de projets dont le périmètre et le contenu soient définis par les partenaires eux-mêmes ».

Jean-Louis GUIGOU, alors responsable de la DATAR, ne fait par ailleurs guère mystère de sa vision prospective d'une France essentiellement constituée, dans quelques décennies, de pays et d'agglomérations, appelés à devenir de véritables entités politiques (la loi Voynet doit se lire en même temps que la loi Chevènement du 12 juillet 1999, qui crée, à côté des communautés de communes, les communautés d'agglomération).

Pourtant, on répète paradoxalement que le pays ne sera pas une nouvelle circonscription administrative.

La loi du 25 juin 1999 a cependant complexifié la procédure et a contribué à conférer aux pays une position ambiguë dans l'organisation territoriale. Les pays doivent désormais faire l'objet d'une reconnaissance administrative. Un périmètre d'étude doit être arrêté par le préfet après avis conforme de la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire et après avis simple de la commission départementale de la coopération intercommunale et des préfets de départements et de régions. Un périmètre définitif est ensuite établi après l'adoption de la charte du pays. Le pays est obligatoirement doté d'un conseil de développement composé des représentants des milieux socioprofessionnels et associatifs. Par ailleurs, pour conclure un contrat particulier au contrat de plan, les pays doivent se constituer en groupement d'intérêt public de développement local ou syndicat mixte, sauf s'ils sont déjà organisés en établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre.

Cette polysémie et l'ambiguïté institutionnelle de la notion de pays expliquent que la constitution des « pays », proposée au titre des politiques d'aménagement du territoire, puisse susciter des interrogations tant sur leur vocation que leurs délimitations⁹. S'agit-il d'un nouvel échelon de collectivité locale en devenir, venant compliquer davantage une architecture administrative locale réputée complexe ? Est-il question de redécouper la France du XXIème siècle sur la trame des vieux *pagi* carolingiens ? A quoi vont servir les pays ? Quels acteurs concernent-ils ?

De nombreuses questions ont pu être posées lors des débats qui ont présidé aux lois d'orientations pour l'aménagement du territoire de 1995 et de 1999. De même continuent-elles à être exprimées aujourd'hui par de nombreux acteurs locaux, qu'ils soient élus, représentants des milieux socioprofessionnels et associatifs ou simplement citoyens, qui assistent à l'émergence rapide de ces pays sans toujours disposer des précisions nécessaires.

Pour quelques observateurs, à l'instar de Loeiz LAURENT¹⁰, les pays devraient à terme devenir des collectivités supracommunales de plein exercice, absorbant notamment les compétences des actuels conseils généraux. Dans les débats politiques récents, des hommes politiques de stature nationale ont imaginé que les pays puissent servir de circonscriptions électorales pour « territorialiser » les conseillers régionaux. D'autres encore considèrent que c'est à l'échelle du pays qu'il faudra progressivement encourager l'extension des actuels groupements de communes à fiscalité propre, jugés pour l'instant trop étriqués, afin de réconcilier le niveau pertinent de réflexion stratégique et de contractualisation avec le niveau opérationnel de la représentation politique et de la maîtrise d'ouvrage.

Quoi qu'il en soit, la difficulté à cerner ce qu'est le pays et ce qu'il va devenir contribue à expliquer la relative prudence des acteurs locaux.

Parallèlement à cette politique d'aménagement du territoire portée par l'Etat, la Région Bourgogne en octobre 2000 a souhaité encourager et soutenir les projets de développement des territoires bourguignons qui ne pouvaient pas encore répondre aux exigences de la loi Voynet. L'objectif visé était de leur permettre de conduire une politique d'aménagement du territoire dans des conditions plus souples que celles prévues par la loi.

L'espace d'intervention choisi n'a donc pas été le pays (même si dans les faits, c'est majoritairement le cas) mais « l'appui sur les structures intercommunales existantes, pourvu qu'elles recouvrent un territoire cohérent correspondant à un bassin de vie : ce sont les acteurs locaux qui doivent déterminer les périmètres et les grands axes du programme d'actions »¹¹. Cette définition laisse toutefois à penser que le territoire pertinent se rapproche du pays. En outre, les modalités d'intervention arrêtées ressemblent à celles contenues dans la LOADDT (réalisation d'un diagnostic approfondi, rédaction d'une charte de développement, démarche de développement durable...). Il est aussi prévu que la structure de développement local associée à sa réflexion, à la définition et à la mise en œuvre du projet de territoire tous les acteurs, élus, socioprofessionnels et associatifs. « Cœurs de Territoires » comprend deux étapes : le Conseil régional finance d'abord une étude préalable à la signature de la convention puis des actions dans les domaines du développement économique, de l'habitat et de l'environnement mais aussi du tourisme, de la culture et du sport.

⁹ Nicolas PORTIER, « Les pays », La Documentation Française - Paris 2001.

¹⁰ Loeiz LAURENT, « Les enjeux généraux de l'idée de pays en France aujourd'hui », in Le pays maritime, PUF Rennes 2001.

¹¹ Règlement d'intervention de l'opération « Cœurs de Territoires et villes d'appui », Conseil Régional de Bourgogne

L'opération « Cœurs de Territoires » a remporté un grand succès : à peine un an plus tard, huit conventions avaient été adoptées par l'assemblée régionale. Il s'agit donc d'un élément non négligeable en Bourgogne.

B) ETAT D'AVANCEMENT DE LA CONSTITUTION DES « PAYS » EN BOURGOGNE

En inscrivant dans la loi, tant en 1995 qu'en 1999 la notion de « pays » le législateur s'est en fait saisi d'un concept purement géographique pour donner à celui-ci un cadre institutionnel.

La notion de pays, telle qu'elle a été définie par l'école géographique française à la fin du XIX^{ème} siècle, notamment par Paul Vidal de la Blache, était, à l'image du parcours universitaire de ce dernier, une notion autant historique que géographique. En liant ainsi pour la première fois en France les facteurs humains et les données physiques Vidal de la Blache a su montrer le rôle fondamental des contraintes spatiales dans le déroulement historique des civilisations, dans la mise en place des habitats, des paysages, des genres de vie, aux différentes échelles spatiales.

L'extrême diversité, pour ne pas dire l'émiettement du monde méditerranéen comme de l'Europe occidentale, explique la multiplicité des types de relations entre les communautés humaines et leur cadre de vie immédiat. Et toutes les constructions politiques, qu'elles aient été royales, impériales ou républicaines, ont dû s'imposer de gré ou de force à la grande variété géographique initiale des territoires rassemblés, dans tous les pays de vieille civilisation.

Des volontés politiques fortes et permanentes ont dû s'imposer de siècle en siècle, pour réunir des territoires morcelés par la géographie physique et les pouvoirs locaux contrôlant chacun de ces territoires initiaux.

Ce sont les volontés qui, au cours des siècles dans nos contrées de très ancien peuplement, ont conduit à la constitution de grands états par addition de petits « pays ».

Rome s'est imposée au morcellement des cités grecques et des comptoirs de Carthage, la royauté française à l'émiettement des pays carolingiens et à la discontinuité des possessions bourguignonnes du Charolais aux Flandres.

Et la Révolution Française a re-morcelé les provinces françaises de l'Ancien Régime par la départementalisation pour mieux asseoir la centralité jacobine.

Mais ces va et vient de l'histoire politique n'ont point changé l'échelle géographique et géologique initiale. Même morcelé aujourd'hui entre quatre départements et deux régions, le fossé bressan des géologues demeure dans sa forte identité tectonique (voir glossaire) et sédimentaire, comme le décrit lui-même Vidal de la Blache¹² : « Au Sud du Doubs, et sur la rive gauche de la Saône s'étend sur un lit imperméable la nappe de limons qui constitue la Bresse. Ce lit marneux d'origine lacustre, arrête les eaux, entretient l'humidité, alimente le latic compliqué des rivières... Les villes ont un cachet rural... La maison avec ses greniers ouverts où pendent des épis de maïs, a un air d'abondance rustique, auquel répond l'humeur des habitants. C'est bien encore une de ces contrées de vieille France auxquelles la variété des produits permettait presque de se suffire. C'est un pays, au sens propre du mot ».

Initialement donc les pays des géographes sont surtout des territoires à forte identité physique et rurale avec un réseau de villes et bourgs à l'échelle de cette identité et au service de celle-ci.

¹² Tableau géographique de la France, 1903, Tallandier, p. 244, réédition 1979

L'identité peut aussi s'établir autour d'une langue régionale ou d'un patois, et la 3^{ème} République à travers son œuvre scolaire a veillé à conforter l'uniformisation jacobine des Révolutionnaires en imposant la langue française au certificat d'études comme au « régiment », et en gommant les accents...¹³.

En Bourgogne la diversité physique et l'histoire ont aussi contribué au morcellement de l'espace.

1. Diversité physique de l'espace bourguignon

Trois effets physiques majeurs articulent en effet l'espace bourguignon tel qu'il s'inscrit dans les quatre départements qui, actuellement composent la Région : l'effet de seuil, l'effet de couloir, l'effet de bassin.

1.1. L'effet de seuil

Il est majeur car il détermine une divergence hydrographique vers les bassins de la Loire, de la Seine et du Rhône, qui s'est ajoutée à la dispersion territoriale du grand duché d'Occident et en explique sans doute l'échec historique en tant que royaume, nation ou état. Et de nos jours encore la relation au fait régional n'est pas la même selon que l'on se trouve au Nord, à l'Ouest ou au Sud du « seuil de Bourgogne ».

1.2. L'effet de couloir

Conséquence du soulèvement alpin, il marque fortement la moitié Sud de la Bourgogne, la Saône-et-Loire et la Nièvre. D'Est en Ouest se succèdent la retombée du Revermont Jurassien, le fossé Bressan, le Mâconnais, l'axe cristallin (voir glossaire) du Morvan et du haut Charolais, le fossé de la Loire et l'ensemble fracturé des collines nivernaises, la Nièvre bourbonnaise.

1.3. L'effet de bassin

Il fait lentement descendre par plateaux calcaires successifs les pays bourguignons au Nord du Seuil, du Châtillonnais au Sénonais par les « vallées parisiennes » telles que les nommait déjà Gaston Roupnel en 1936 en parlant de la Seine, de l'Yonne, de l'Armançon.

Il est vrai que ces assises calcaires du Jurassique et du Crétacé (voir glossaire) par leur pendage comme par leur succession stratigraphique inscrivent le Nord de la Bourgogne dans le Bassin Parisien.

Et ce sont bien ces données naturelles qui prédisposent les habitants de Laroche-Migennes, Joigny et Sens à se rendre naturellement à Paris, y compris pour certains en déplacements quotidiens de travail.

Les pays bourguignons actuels sont donc le résultat de cette diversité physique telle qu'elle s'exprime à l'intérieur de la propre diversité de chacun des quatre départements qui composent l'actuelle Région de Bourgogne.

Mais ils sont aussi la conséquence d'un prestigieux mais complexe héritage historique.

¹³ Henri Vincenot, la Billebaude...

2. Prestigieux mais complexes héritages historiques

La Bourgogne est plus qu'une région ; elle est un héritage, l'héritage d'une histoire bimillénaire au cours de laquelle son espace d'influence a fluctué de part et d'autre du seuil, du passage obligé entre le monde méditerranéen et l'Europe nordique.

De cette dernière lui est venue son nom lorsque, venus d'une île danoise, un peuple de Germains, les Burgondes, s'installa dans le long couloir de la Saône et du Rhône jusqu'en Provence, sur les pays montagneux voisins du Morvan au Saint-Gothard et sur les deux versants du seuil. Du V^{ème} au VI^{ème} siècle, jusqu'à ce que Clovis épouse une princesse burgonde chrétienne, Clothilde, les royaumes burgondes contrôlèrent ce très vaste espace dont avant eux de grandes nations gauloises Eduens, Lingons, Sénonnes avaient tenu le cœur forestier et minier avant la conquête romaine.

C'est au cours de ces temps très anciens, préhistoriques et historiques que se fixèrent les premières relations entre l'homme et la diversité des milieux qui s'offraient à lui, dans le couloir, sur le seuil, les passages, le bastion éduen du Morvan.

C'est au cours des temps gallo-romains, des royaumes burgondes et de la Bourgogne franque que s'organisèrent les « pagi » dont la trame historique n'est pas complètement étrangère à celle des pays actuels notamment là où demeurent les plus anciennes cités marchandes et épiscopales.

Mais ce sont les premiers ducs capétiens de 1032 à 1361 qui donnèrent à la Bourgogne sa première cohérence administrative et sa capitale Dijon, au détriment d'Autun la belle cité gallo-romaine « sœur et émule de Rome » et, un temps, avec Richard d'Autun, capitale du royaume burgonde.

C'est aussi au cours de ces siècles que la Bourgogne devint le centre de l'Europe chrétienne monastique. Tour à tour de Cluny et de Cîteaux s'organisèrent de grands domaines abbaciaux avec leurs foisonnement d'églises romanes, de granges, de moulins, de forges, de forêts défrichées. Et malgré la disparition de la grande abbatale de Cluny, la Bourgogne actuelle en conserve une exceptionnelle densité d'édifices telle qu'elle donne à trois pays, le Clunyois, le Charolais et le Brionnais l'assise, spatiale culturelle et patrimoniale de leur existence et de leur rayonnement.

Il revint ensuite au quatre « grands ducs d'Occident », Philippe le Hardi, Jean sans Peur, Philippe le Bon et Charles le Téméraire, de 1364 à 1477, d'étendre la Bourgogne du Charolais aux Flandres et de reconstituer un temps un vaste ensemble, trop vaste, de territoires entre le Saint Empire Romain Germanique et le royaume de France. Mais, bien que profondément attachés à Dijon et au cœur historique du duché, ces princes « magnifiques et ambitieux » (Georges Chabot, *la Bourgogne*, A. Colin, p. 15) résidèrent surtout en Flandre. Et ce sont des artistes flamands qui dotèrent Dijon de ses plus belles réalisations, à l'image du puits de Moïse, dû à Claus Luter, le sculpteur inspiré de la Chartreuse de Champmol.

La fin tragique du Téméraire en 1477 sous les murs de Nancy, si elle fit disparaître à jamais l'espoir d'un état bourguignon, ne fit point disparaître l'idée bourguignonne, c'est-à-dire la volonté pour un certain nombre de territoires, d'exister à l'échelle européenne, au carrefour géographique de celle-ci.

Et, de nos jours, mille signes montrent que la Bourgogne et ses pays veulent renouer, dans le cadre de l'Union européenne avec ce prestigieux passé. Les magnifiques hospices de Beaune dus au chancelier Nicolas Rolin ont abrité fin 2000 une exceptionnelle exposition autour du

souvenir de Marie de Bourgogne, la fidèle fille du Téméraire, qui sut échapper à la mainmise de Louis XI sur le duché en épousant Maximilien d'Autriche. Et c'est à Bruxelles que réside de nos jours le Centre européen d'études des pays bourguignons dirigé par le Professeur J-M. Cauchies.

De cette histoire d'une exceptionnelle densité entre « royaume » et « empire » il demeure encore de nos jours d'impérieux héritages territoriaux, de très complexes limites administratives entre régions voisines, Lorraine, Franche-Comté, Centre, Auvergne, Rhône-Alpes. A l'image du partage du val de Saône de part et d'autre de Mâcon entre le département de Saône-et-Loire et celui de l'Ain.

En Bourgogne au très riche passé, toute politique sensée d'aménagement du territoire et de mise en place des « pays » se doit de prendre en compte ces héritages afin de mieux asseoir le triple niveau patrimonial de chacun d'eux, l'identité bourguignonne, la nationalité française, la citoyenneté européenne. Afin de concilier intelligemment et sans heurter les trois niveaux de décisions politiques, ceux de la Région, ceux de l'Etat, ceux de l'Union européenne.

Et que dire aussi de la forte personnalité des pays nivernais qui ne furent dans leur histoire, rattachés que de très loin au duché de Bourgogne, et dont plusieurs princesses furent reines de Pologne ? De nos jours c'est une réalité, plus administrative qu'historique que le département de la Nièvre soit un des quatre départements bourguignons. Mais c'est une chance car, par ce département, la Bourgogne peut accroître ses relations avec les pays ligériens.

3. Les « pays » actuels

Soucieux de respecter la prééminence de l'Etat en matière de décision finale de reconnaissance des périmètres d'intervention, le Conseil régional de Bourgogne a décliné son intervention en terme d'aménagement du territoire en trois niveaux : réhabilitation du bâti ancien des villages ou « cœurs de villages », réhabilitation des quartiers urbains à grands ensembles ou « cœurs de quartiers », enfin préfiguration des futurs « pays » ou « Cœurs de Territoires ». Ce sont de ces derniers dont nous donnerons un bref aperçu de la situation actuelle.

Disons d'emblée que les découpages administratifs actuels ne facilitent pas toujours la « cohérence géographique » voulue par la loi, notamment les limites départementales héritées de la Révolution Française.

Nous avons déjà mentionné le cas du Morvan dont beaucoup auraient voulu faire un futur pays. L'existence d'un parc naturel régional s'y oppose, le découpage du massif entre les quatre départements également, de telle sorte que le terme de Morvan apparaît dans deux « Cœurs de Territoires » reconnus par la CRADT (Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire) : pour la Saône-et-Loire, Autunois-Morvan, pour la Nièvre qui, il est vrai, s'étend géographiquement sur la moitié du Morvan, Nivernais-Morvan. De telle sorte que le Morvan de l'Yonne est englobé dans l'Avallonnais, et que les Cantons morvandiaux de la Côte-d'Or n'ont pas rejoint l'Auxois voisin.

On voit donc que la géographie est peu respectée, puisque la logique de celle-ci qui distingue le massif et ses trois « dépressions péri-morvandelles », Auxois, Terre Plaine, Bazois, n'est maintenue que pour l'Auxois. Alors qu'il existe depuis longtemps à l'Ouest du Morvan une « Maison du Bazois » installée dans une écluse reconstruite rappelant le canal du Nivernais proche. Et que certains éleveurs de Terre Plaine souhaiteraient voir reconnaître une démarche d'AOC « Bœuf de Terre-Plaine »...

L'Auxois est mieux affirmé, d'abord parce qu'il est tout entier situé en Côte-d'Or, ensuite parce qu'il règne un consensus intelligent parmi ses élus, parlementaires, cantonaux, municipaux.

Sans doute aussi parce que ce pays existe depuis très longtemps. C'est au départ le « pagus alesiensis », le pays d'Alésia conquis par les Romains qui virent d'emblée l'intérêt géostratégique du passage. C'est un pays affirmé par son fort caractère paysager : buttes calcaires boisées, longues pentes argilo-calcaires et bocagères, vallées de circulation intense, fluviale, routière, autoroutière, ferroviaire. Affirmé aussi par ses élevages, sa race de chevaux de trait, ses productions de terroir (fromage d'Epoisses). Mais aussi sa très grande richesse monumentale (Semur-en-Auxois, châteaux d'Epoisses, de Bussy-Rabutin, abbaye de Fontenay, forges de Buffon). Buffon, né à Montbard où il écrivit les 35 volumes de son « Histoire de la Terre ». C'est en Auxois que Buffon conçut la continuité stratigraphique d'une même « couche sédimentaire à coquilles » d'une butte à l'autre... C'est en Auxois que Semur donne le stratotype du Sinémurien (Lias). L'Auxois deviendra très certainement, ce qu'il a toujours été, un des pays charnière de l'espace bourguignon, d'autant que son réseau de villes et de bourgs est assez dense et bien réparti.

Le Châtillonnais, au Nord de la Côte-d'Or, pays de plateaux calcaires perméables, de pertes de rivières et résurgences (Douix) connaît depuis longtemps un réel déclin démographique. C'est aujourd'hui certes un grand pays céréalier, mais en dehors de Châtillon-sur-Seine la trame urbaine est faible et le nécessaire maillage villes-campagnes difficile, de sorte que l'attraction dijonnaise s'y exerce directement sans bourgs-relais pour en atténuer les effets. Mais une volonté existe de la part de nombreux acteurs (voir l'avis adopté par le CESR le 16 avril 2002 intitulé « Comment repenser le développement des zones à faible densité de peuplement : l'exemple du Châtillonnais »).

Cette présence de la ville capitale régionale Dijon ne facilite pas d'ailleurs la mise en place d'autres « Cœurs de Territoires » en Côte-d'Or. Cependant, on peut espérer la naissance d'un pays beaunois, d'un pays de la Vingeanne et d'un pays des trois rivières englobé ou non dans un plus ou moins grand « pays dijonnais » qui se dessine. Dans celui-ci la nouvelle communauté de commune de la vallée de l'Ouche aura un rôle décisif en terme d'équilibre territorial. On aimerait voir se mettre en place une Côte bourguignonne réunissant villes et villages de la route des grands crus, réunissant au moins Côte nuitonne et Côte beaunoise et leur arrière côte avec le développement des vignobles de « Hautes Côtes ».

En Saône-et-Loire plusieurs pays émergent. Tout d'abord le Charolais-Brionnais par alliance intelligente des deux entités fortement imbriquées autour de l'élevage bocager, malgré les difficultés de celui-ci, par l'existence d'un bon maillage villes-bourgs autour de Paray-le-Monial, Digoin, Charolles, Gueugnon, Chauffailles, La Clayette. Une forte prise de conscience de la valeur de l'héritage roman, de l'usage de la très belle « pierre de lumière » de calcaire doré à entroques (voir glossaire), mais une volonté de voir achevée la route Centre Europe Atlantique (RCEA) mobilisent les acteurs économiques et les élus.

Il en est de même, à un degré moindre cependant pour l'Autunois-Morvan bien structuré autour du bassin permien d'Autun et de ses marges morvandelles, avec le fort désir de faire revivre le prestigieux passé d'Autun. La relative proximité de la gare TGV Le Creusot-Montchanin-Montceau-les-Mines peut aider aussi aux échanges indispensables au maintien du tissu industriel d'Autun, non négligeable mais cependant vulnérable.

Depuis trente ans le bassin minier et industriel Le Creusot-Blanzy-Montceau s'est lancé, en parallèle à sa reconversion post-charbonnière dans une logique de « Communauté Urbaine Le Creusot-Montceau » ou CUCM. La transition vers la notion de pays n'est pas impossible car les relations villes-campagnes ont toujours été fortes dans ce pays minier né de toutes pièces au XIX^{ème} siècle dans une partie du bocage charolais.

Plus à l'Est le Mâconnais, bien qu'encore en genèse, existe de toute évidence autour de Mâcon, de sa rive de Saône et de son arrière-pays de panneaux calcaires faillés et viticoles célèbres (Solutré, Pouilly-Fuissé, Pouilly-Vinzelles).

Un pays Chalonnais émerge, représentant d'Ouest en Est la côte vineuse chalonnaise, le débouché de la vallée de la Grosne dans celle de la Saône, la confluence de cette rivière avec le Doubs et ce que l'on a coutume d'appeler la Bresse Chalonnaise, partie de la Bresse sous l'influence de cette ville au dynamisme industriel et technologique de pleine modernité.

Bien que divisée par l'histoire entre Maison de Savoie, Empire, Royaume, la Bresse existe aussi, mais est difficile à mettre en place, malgré de prometteurs et récents progrès. Pour l'instant, il s'organise un territoire « Saône-Bresse-Revermont » autour de la Bresse louchannaise et de ses marges, auquel plus au Nord la Bresse bourguignonne peut s'ajouter. Quant à la « Bresse bressanne » elle a le double handicap, hérité de l'histoire d'être incluse dans le département de l'Ain et la Région Rhône-Alpes... Le « vrai pays » de Vidal de la Blache est donc bien écartelé et confronté à de fortes attractions urbaines périphériques.

Cependant, même si son agriculture a changé en partie, si son bocage a reculé, le paysage rural garde sa forte identité, les productions de haute qualité, chapon, poularde, Bleu de Bresse, conservent leur renommée, leurs confréries même. Les maisons de pays se développent, la presse locale est vivante et suivie.

Une belle entité naturelle proche, le Val de Saône, lui aussi divisé sur plusieurs départements, ancienne âpre limite entre Royaume et Empire, n'apparaît pas pour l'instant, en tant que territoire. Pourtant une suite de villes l'anime, un projet de plate-forme importante émerge à Pagny. Des commissions de protection existent. Une vie batelière et le tourisme fluvial animent Saint-Jean-de-Losne. Et si la Saône redevient, avec une liaison fluvio-maritime à gabarit européen de classe IV, un axe véritable entre Rhône et Rhin par le Canal de l'Est et la Moselle, il faudra lui trouver une dynamique territoriale. A tous points de vue elle le mérite. Un récent colloque organisé à Mâcon, « la Saône axe de civilisation », est venu nous le rappeler. Il importe de lui donner une suite concrète.

Au Nord-Ouest de la Bourgogne le département de l'Yonne s'achemine vers cinq à six « Cœurs de Territoires ». Le plus avancé et le plus exemplaire est sans conteste la Puisaye ou plus exactement Puisaye-Forterre, ce second petit territoire représentant au Sud de la Puisaye de l'Yonne un openfield (voir glossaire) céréalier imbriqué par un jeu de failles obliques dans le terroir plus humide de la Puisaye. Poyaudins et Forterrats ont d'ailleurs toujours travaillé ensemble. Mais ce qui est le plus exemplaire c'est que, dans cette construction, aux cantons icaunais de Puisaye est venu s'ajouter un canton nivernais, d'ailleurs symbole de la poterie poyaudine, Saint-Amand-en-Puisaye. Dans certains cas la logique toponymique et géographique s'impose dans la construction des pays aux contraintes départementales. Et il est heureux que dans ce cas précis, le Préfet de Région, en tant que représentant de l'Etat, ait consacré ce périmètre supradépartemental. Il demeure cependant que quelques communes de Puisaye appartiennent au Loiret, donc à la Région Centre..., et ne sont pas dans ce périmètre. C'est aux marges qu'il est le plus difficile de cerner les territoires et les pays, en fonction des contraintes, des habitudes, des facilités d'échanges, des déplacements de travail, de la carte scolaire.

Plus à l'Est le Val d'Yonne s'organise sur la moyenne vallée de l'Yonne de Joigny à Villeneuve-sur-Yonne en essayant de s'élargir aux plateaux proches (Forêt d'Othe) et à l'openfield céréalier de l'Aillantais assez tirailé d'ailleurs vers le Migannois et l'Auxerrois.

Le Tonnerrois s'organise bien autour de la percée conséquente de l'Armançon à travers la cuesta du Jurassique terminal (voir glossaire). Le renouveau de son vignoble d'Epineuil, son riche patrimoine (Château de Tanlay) sont autant de facteurs encourageants, malgré la faible population d'ensemble (25 000 hab.) et des difficultés économiques (entreprise Steli, groupe Thomson). Une belle image culturelle et touristique se dessine autour de l'idée de « Vallée Renaissance ».

Il en est de même, au Sud du département, de l'Avallonnais, territoire à cheval sur la Terre-Plaine et la remontée Nord du Morvan autour de Quarré-les-Tombes et Saint-Léger-Vauban. L'Avallonnais englobe le Vézélien, c'est-à-dire le petit pays de Vézelay, haut lieu mondial de l'art romain, et son vignoble en pleine expansion. Mais là aussi on peut regretter que le terme si évocateur de Terre-Plaine n'ait pas été associé à celui de l'Avallonnais impliquant trop la prééminence d'une seule ville sur un pays.

On observe de ce fait que tout le territoire de l'Yonne n'est pas couvert par la procédure « Cœurs de Territoires-pays ». Il manque le Centre autour de l'Auxerrois, du Chablisien et le Nord autour de Sens. C'est que les deux villes principales du département Auxerre et Sens se partagent en fait, en termes d'influence urbaine et de services, chacune une moitié de l'ensemble du département. Mais il n'est pas exclu que s'organise un « Centre-Yonne » autour de l'Auxerrois et un Sénonais autour de Sens et du Nord du département. On a vu que celui-ci y aurait intérêt pour mieux s'affirmer face à l'attraction parisienne. Et pour rappeler qu'il fut un temps où l'évêque de Paris dépendait de l'archevêque de Sens lorsque celui-ci était « primat des Gaules et de Germanie ». Le Sénonais est incontestablement un carrefour autoroutier plein de potentialités économiques.

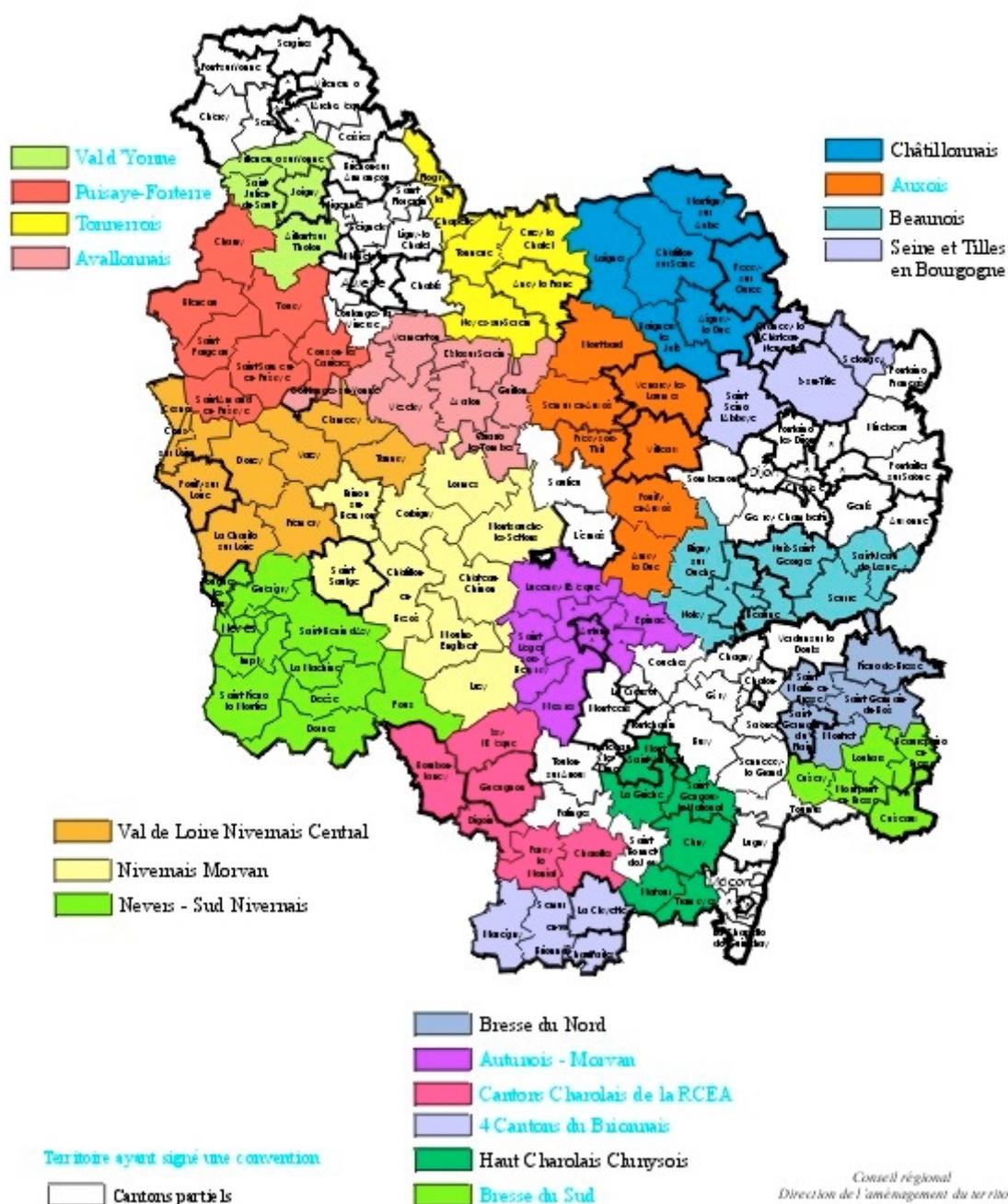
Le département de la Nièvre s'oriente vers un découpage en trois « Cœurs de Territoire » : Nivernais-Morvan à l'Est, Val de Loire-Nivernais au Nord-Ouest et Nevers-Sud-Nivernais au Sud-Ouest. Certes ce découpage correspond aux trois circonscriptions du département, mais, hormis le regret d'avoir vu disparaître la réelle entité du Bazois dans le « Nivernais-Morvan », il faut bien reconnaître qu'il eût été assez difficile d'opérer autrement tant la Nièvre a une forte identité d'ensemble et un émiettement géographique dû au fractionnement par la tectonique Nord-Sud à l'Ouest du Morvan. A l'image du petit horst cristallin (voir glossaire) allongé de Saint-Saulge à l'Ouest du Bazois. Et il faut reconnaître à ce département d'avoir eu la sagesse de laisser son canton poyaudin de Saint-Amand-en-Puisaye rejoindre le pays Puisaye-Forterre de l'Yonne. Et dans les faits, ce découpage qui paraît ne répondre au départ qu'à une logique de circonscription parlementaire, s'avère en finale reconnaître deux types de pays nivernais, d'une part un Nivernais du Morvan (Lormes, Château-Chinon, Luzy) et d'autre part un Nivernais tourné vers la Loire au Sud, Nevers, et au Nord-Ouest (Cosne, Pouilly-sur-Loire et la Charité-sur-Loire). Et chacun de ces trois pays comptant respectivement 38 000, 58 000 et 128 000 habitants, est suffisamment fort pour pallier la faiblesse démographique d'ensemble du département.

Même si, à l'échelle nationale la Bourgogne est bien placée en terme de préfiguration des futurs « pays » voulus par le législateur il reste encore beaucoup à faire. Mais l'exercice est fort intéressant dans la mesure où l'approche géographique sera prise en compte dans sa double dimension combinée, physique et humaine.

Il demeure cependant des craintes, voire des réticences. La plus marquée de celles-ci est de voir s'ajouter une structure administrative supplémentaire à la complexité existante. Une autre est de voir éclatée la trame cantonale voire départementale à laquelle beaucoup demeurent fortement attachés, notamment en terme de services de proximité. Mais il est très intéressant et prometteur pour cette démocratie de proximité fondement essentiel de toutes les valeurs civiques et républicaines de voir se réunir et se parler, autour de projets communs, élus,

responsables socioprofessionnels et représentants du monde associatif, social et culturel pour définir ensemble leur espace de vie à l'intérieur des conseils de développement comme des commissions thématiques. Ces dernières sont très significatives des préoccupations de chaque « pays » ou « Cœurs de Territoire ».

Cœurs de Territoires : candidatures agréées par le Conseil régional de Bourgogne

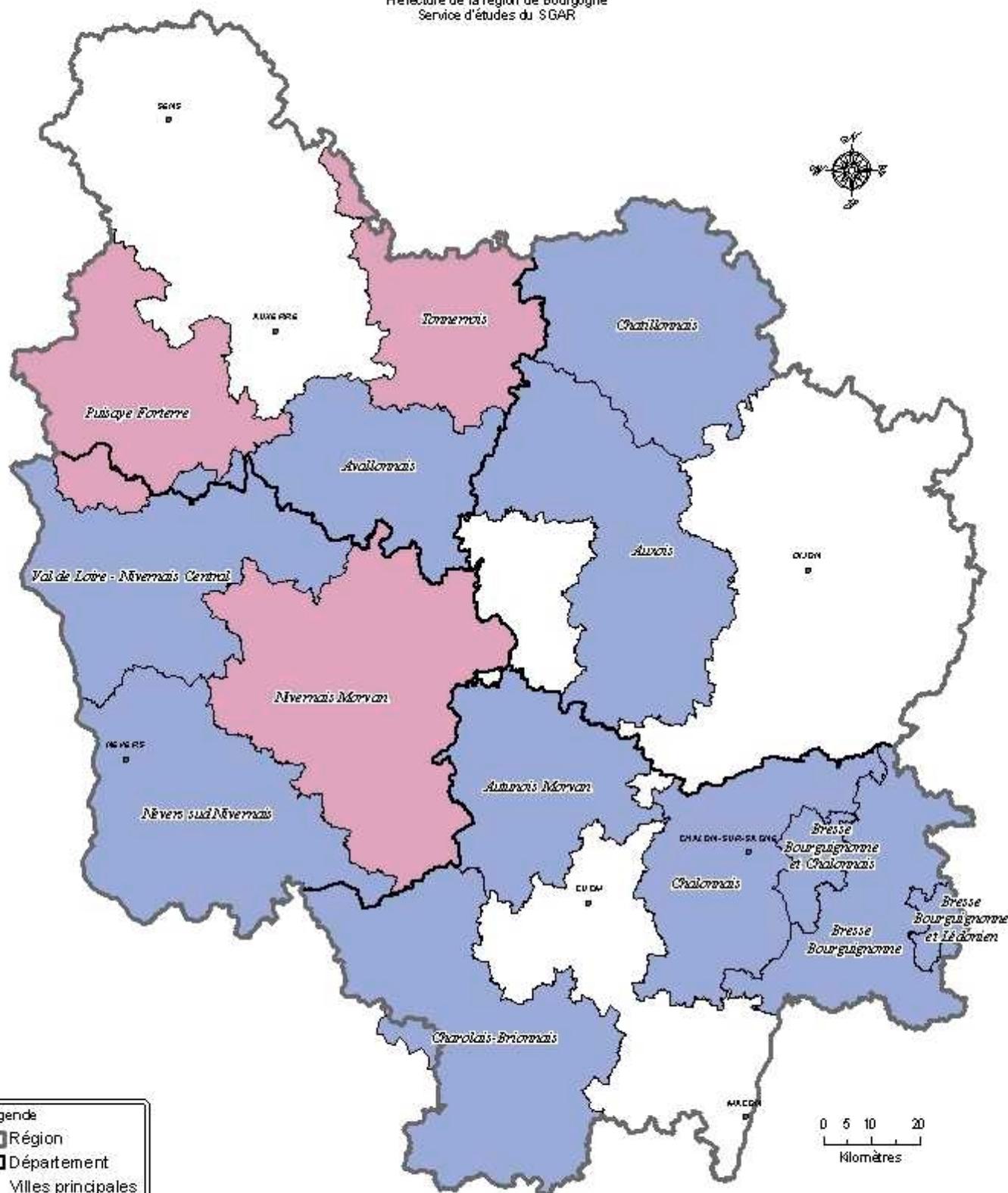


*Conseil régional
Direction de l'aménagement du territoire
et de l'environnement
Septembre 2002*

Les pays en Bourgogne après la CRADT du 3 avril 2002



Préfecture de la région de Bourgogne
Service d'études du SGAR



- Légende
- Région
 - Département
 - Villes principales
 - Périphérie de pays
 - Définitif
 - A l'étude

Source : IGN SD-CRIS, DCC.
Copyright : Ministère de l'Intérieur et IGN 2002.

II - LA MISE EN PLACE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

Avant de présenter l'étude des 12 situations bourguignonnes observées, et afin de resituer le rôle des conseils de développement dans le cadre de la démarche pays, il semble essentiel de rappeler d'où proviennent les notions de démocratie participative et de développement local qui se trouvent toutes deux à l'origine de la mise en place des conseils de développement.

A) DEFINITIONS

1. Démocratie participative et développement local : deux notions-clés à la genèse des conseils de développement

1.1. Les timides débuts de la démocratie participative en France

« Un peuple instruit, qui délibère et discute ; un peuple éclairé par des spécialistes, éclairé par ses représentants, mais non pas gouverné par eux ; non gouverné par lui-même : tel est l'idéal »
ALAIN « Propos »

La démocratie participative est le droit essentiel reconnu au citoyen de participer aux affaires locales. La déclaration universelle des Droits de l'Homme énonce, après l'affirmation des droits civils et avant de déclarer les droits économiques et sociaux : « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ».

La démocratie représentative n'interdit donc pas la démocratie participative. Elle n'implique pas pour autant que le citoyen codécide et cogère avec les autorités publiques fussent-elles locales. Cependant la distinction entre gouvernants et gouvernés, ainsi que l'absence de mandat impératif, ne signifient pas pour autant non plus l'absence de relation, pendant le temps de la gestion locale, entre les électeurs et ceux qu'ils ont élus. Au contraire, on peut penser que la démocratie, sauf à être défigurée, n'est complète que si elle est à la fois représentative et participative. Ainsi Noberto BOBBIO¹⁴ définit la démocratie par trois principes. En premier lieu, il convient qu'un ensemble de règles établissent les autorités compétentes et les procédures pour prendre les décisions qui intéressent la vie collective ; en second lieu, qu'un grand nombre de personnes participent directement ou indirectement à la prise de décision ; en troisième lieu, que les choix à faire soient réels. Hannah ARENDT rappelle quant à elle dans son ouvrage sur les révolutions¹⁵ que Jefferson « *pressentait un danger inhérent à l'éventualité de laisser un peuple participer au pouvoir sans lui fournir en même temps un espace public plus conséquent que l'urne elle-même, ni l'occasion de faire entendre sa voix autrement que par le seul vote* ».

L'affichage de la démocratie locale participative est apparue en France dans le débat politique dans les années 60 avec les « Groupes d'action municipale ». Les réticences étaient telles de la part des parlementaires, dans le même temps élus locaux, qu'il faudra attendre les années 90 pour que le droit à la participation intègre le droit des collectivités territoriales. Ainsi, en 1979 le rapport Tinguay, au nom de la commission des lois du Sénat, relève que les associations ont « *pris une attitude hostile, voire agressive à l'égard des autorités locales* ». Lorsque le projet de loi Bonnet propose, en 1979 une procédure de référendum ayant pouvoir de décision, le Sénat refuse le texte gouvernemental.

¹⁴ Noberto BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Turin, Einaudi, 1991 cité par Michel RASERA, *La démocratie locale*, LGDJ, 2002

¹⁵ Hannah ARENDT, « *On revolution* », New-York, Viking Books, 1965.

La démocratie participative peut présenter en outre plusieurs significations politiques : elle peut être un moyen de concentrer l'attention des citoyens sur des questions secondaires et d'occulter le débat sur les véritables enjeux locaux ; elle peut renforcer le lien direct entre le citoyen et l'élu, lui permettant d'apparaître à l'écoute des préoccupations quotidiennes ; elle peut être un outil de management, l'exécutif local, à travers la participation, testant auprès des habitants les « produits et services » qu'il souhaite organiser. Elle peut être enfin une véritable démarche associant les citoyens à la gestion des affaires locales.

Les lois de décentralisation de 1982 auraient pu marquer une avancée dans le droit de la démocratie locale. Certains parlementaires et le Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, lui-même, mettent en avant la nécessité d'associer les citoyens à la décision locale. La loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et celle du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs laissent apparaître l'aube du droit de la démocratie locale participative ; il faut cependant attendre la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour qu'il soit reconnu. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire l'installera au niveau intercommunal. La deuxième partie du Code général des collectivités territoriales comprend dorénavant un titre intitulé : « information et participation des habitants ». La LOADDT du 25 juin 1999 a officialisé la participation avec la création des conseils de développement aux côtés des structures de gestion des pays.

Le droit de la démocratie locale participative a donc été jusqu'à aujourd'hui pour l'essentiel le droit d'une démocratie potentielle¹⁶. Bien qu'elle n'ait pas attendu le droit pour se pratiquer dans certaines collectivités, elle ne relève toujours pas d'un exercice habituel pour les élus locaux. Pour beaucoup, ils n'ont à rendre compte aux citoyens qu'au temps de l'élection¹⁷. A l'occasion du dépôt en juin 2001, par le Gouvernement Jospin, du projet de loi sur la démocratie de proximité, l'association des maires de France a ainsi rappelé que « *le suffrage universel est la seule source du pouvoir et que les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus par tous les citoyens* » ; elle critique la nature obligatoire des dispositions envisagées qui « risquent de conduire à mettre en cause la légitimité des élus, seuls qualifiés pour apprécier l'intérêt général ».

Ce rapide panorama permet de penser que, même si démocratie représentative et démocratie participative ne sont pas exclusives l'une de l'autre ; même si le législateur a récemment renforcé la consultation des citoyens et leur association aux décisions publiques, il n'en demeure pas moins que la France reste un pays de tradition régaliennne, marqué par l'autoritarisme de décisions prises par un pouvoir centralisé, où les tentatives de démocratie participative continuent de soulever des oppositions plus ou moins organisées et virulentes.

1.2. Le développement local, espace privilégié d'expression de la démocratie participative

Le développement local a lié intimement l'idée de développement des territoires à celle d'association de la population aux processus de décision comme le montre le rapide historique du mouvement du développement local.

C'est en 1965 et en Bretagne centrale, dans le pays de Mené qu'est apparue pour la première fois en France la référence au « développement local »¹⁸. Entre 1965 et 1970, une douzaine de

¹⁶ Michel RASERA, La démocratie locale, collection Systèmes, LGDJ 2002

¹⁷ J.A. MAZERES, Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique générale, RDP, 1990, pp ; 609-642

¹⁸ Georges GONTCHAROFF, Petite généalogie historique et conceptuelle, Territoires, octobre 2002.

territoires pionniers, presque tous ruraux, se sont constitués, sous-tendus par des idées voisines et animés par des pratiques apparentées. Il s'agissait de territoires marginalisés, enclavés, à l'écart de la croissance des Trente Glorieuses et oubliés par les politiques nationales de soutien à la croissance et à l'aménagement du territoire. Comme le fait remarquer Georges GONTCHAROFF¹⁹ « *Hémorragie démographique, particulièrement des jeunes, disparition progressive des activités économiques, dévitalisation et désertification caractérisaient ces zones entrées dans un déclin qui semble inéluctable. Le « développement local apparaît comme un effort désespéré de la partie la plus consciente des « survivants » pour arrêter cette chute et si possible, inverser la pente* ».

A cette époque, les pouvoirs publics n'avaient pas encore défini ni mis en œuvre de politique à l'égard de ces territoires fragilisés. Ce n'est qu'à partir de 1970 avec les Plans d'aménagement ruraux et de 1975, avec les Contrats de pays, que l'Etat commence à se préoccuper des « zones sensibles ».

Les pionniers du développement local ont donc agi seuls sans soutien financier ni reconnaissance politique : ces acteurs locaux se sont véritablement pris en main. C'est ainsi que se définit une des idées majeures du développement local, celle du développement « ascendant », du développement « endogène ». C'est la dynamique humaine, la mobilisation sociale des forces vives d'un territoire qui prennent conscience de la déprime dans laquelle elles sombrent (« diagnostic partagé ») et qui bâtissent un projet collectif pour s'en sortir (« projet de territoire »). D'emblée, les expériences de développement local se sont appuyées sur la société civile.

Il est à noter en outre que ces territoires étaient, à l'origine, indifférents aux découpages administratifs : se mêlent des éléments géographiques, historiques, de mémoire collective et d'identité, de volonté et de capacité à travailler ensemble. Ici apparaît déjà le terme de pays, surtout utilisé par ailleurs en milieu rural.

Le développement était initié par des équipes restreintes, composées de personnes (et non de structures), le plus souvent groupées autour d'un animateur charismatique. Les leaders pouvaient être issus de tous les milieux professionnels et de tous les statuts sociaux : élus politiques et non élus ; dirigeants d'organisations professionnelles, syndicales et patronales, particulièrement de nombreuses structures agricoles. Parallèlement, le développement local a trouvé des appuis individuels dans les appareils institutionnels (services de l'Etat, agents des collectivités locales et des chambres consulaires, universitaires, ...). Si chacun conserve sa logique sectorielle, chacun se montre capable de travailler en commun. De telle sorte que la deuxième grande caractéristique du développement local est d'être « intersectoriel ». Il est fait de la fertilisation croisée de développements sectoriels : économique, touristique, agricole, social, culturel...

Aux débuts du développement local, toutefois, la question des rapports entre ce groupe moteur et le reste de la population ne se posait guère. Ce n'est qu'aujourd'hui qu'apparaît le thème majeur de l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie participative. La classe politique, dans sa grande majorité, se méfiait de ce mouvement naissant qui lui paraissait difficilement contrôlable et qui pouvait constituer un contre-pouvoir citoyen.

A partir de 1970, des territoires ont répondu à des sollicitations et à des appuis techniques venus d'en haut (Etat, Régions, Europe). La question majeure est devenue alors l'articulation entre le mouvement ascendant (des territoires vers les pouvoirs) et le mouvement descendant (des pouvoirs vers les territoires). Les acteurs locaux ont eu à définir leur propre projet de

¹⁹ Georges GONTCHAROFF, Petite généalogie historique et conceptuelle, Territoires, octobre 2002.

développement, en se méfiant de ne pas simplement adopter les projets stéréotypés dans une stratégie de simple captation des crédits.

La décentralisation a, quant à elle, renforcé le rôle des conseillers généraux qui sont devenus les véritables « patrons » des territoires et les régulateurs de l'intercommunalité. Les acteurs du développement local, issus majoritairement de la société civile, ont marqué une certaine méfiance vis-à-vis des élus et n'ont pas toujours su les attirer dans leurs rangs. Ils n'ont pas bien évalué la montée en puissance des élus locaux.

Par ailleurs, il est à noter que les acteurs du développement local ont aussi insuffisamment pris en compte l'interdépendance des territoires. Il a fallu progressivement qu'ils se rendent compte que les territoires étaient imbriqués et que les interférences étaient multiples. Il a également fallu qu'ils prennent conscience de l'hétérogénéité des projets sectoriels, des contradictions sociales et par conséquent qu'ils apprennent à gérer positivement les conflits de personnes et d'intérêts, et à accepter des compromis.

La création des conseils de développement et l'obligation dont elle est assortie représentent donc une réelle opportunité pour les pionniers du développement local.

Ainsi, l'article 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire -loi n° 99-533 du 25 juin 1999- expose clairement cet enjeu : *« le développement local... favorise au sein de pays... la mise en valeur des potentialités du territoire en s'appuyant sur une forte coopération intercommunale et sur l'initiative et la participation des acteurs locaux. »*

L'idée de conseil de développement traduit donc la volonté de renforcer la démocratie et l'association de chacun aux choix qui le concernent. Ainsi, dans l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire il est dit : *« L'aménagement et le développement durable du territoire demandent de rompre avec les conceptions dirigistes qui font l'impasse sur l'aspiration des individus à participer à l'élaboration de leur propre avenir, comme avec les conceptions exclusivement libérales qui font du marché le seul guide pour le court et le long terme. »*

2. Des conseils de développement ²⁰ : fondements et usages

2.1. Du renforcement de la démocratie locale

Le développement local vise à faire, comme on vient rapidement de le montrer, de chaque citoyen un acteur du développement. En s'appuyant sur ce « fondement », la question de la démocratie participative devient donc un enjeu majeur dans le cadre de l'élaboration de tout projet de territoire.

Pour répondre à ces attentes, le législateur a institué dans le cadre de la LOADDT du 25 juin 1999 une instance dont la vocation est de pouvoir représenter l'ensemble des personnes et acteurs impliqués dans une démarche d'élaboration de projet de territoire. Préoccupation d'autant plus louable et légitime que par ailleurs **le fonctionnement des pays, faute d'élections au suffrage universel des organismes de gestion, repose sur une représentation au troisième degré.**

²⁰ Repères sur le conseil de développement, Entreprises Territoires et Développement, collection Territoires en développement

Les conseils de développement prévus dans la loi Voynet ne sont toutefois pas totalement inédits : ils s'appuient en effet sur des expériences antérieures.

Des instances apparentées à ces conseils existaient déjà comme le montrent, entre autres, les exemples du Pays basque dès 1994, du Pays segréen (comité d'expansion créé en 1978), du pays d'Auray (Comité de bassin d'emploi créé en 1982) ou plus près de nous encore des comités de développement apparus en Bourgogne au cours des années 1980.

Par ailleurs, divers rapports publics (rapport Rapeaud du Conseil économique et social, rapport Kotas de la DATAR) ont formulé des recommandations allant dans le sens de la création de conseils de développement et soulignant la nécessité d'éviter le risque d'une composition uniforme de ces conseils.

Il convient de rappeler que les conseils de développement ne sont en rien des instances de représentation. Comme l'indiquent les termes employés, il s'agit bien d'organes visant à promouvoir le développement du territoire, constitués, en conséquence, de l'ensemble des acteurs locaux réellement impliqués dans le développement de ce territoire.

Il convient de souligner également que le Conseil de développement n'a de sens que par rapport au projet politique du territoire que représente la charte de développement durable du pays ou le projet d'agglomération. **L'objectif à atteindre est celui de l'optimisation des relations entre institutions et société civile, entre la représentation politique et l'expression participative.** Dans une telle perspective, le souci majeur consiste avant tout à assurer une pédagogie efficace de l'intérêt général : il s'agit de susciter l'expression de la diversité des opinions pour les prendre en compte au mieux, tout en explicitant au fur et à mesure la complexité des contraintes (politiques, techniques, financières...) au sein desquelles se débattent les décideurs publics pour garantir l'intérêt général.

2.2. Des moyens mis en œuvre

La composition et les missions des conseils de développement sont arrêtées à l'article 25 de la loi LOADDT :

« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Le conseil de développement est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions. »

Concernant la composition des conseils de développement, le législateur a laissé une large souplesse afin de laisser vivre les expériences locales et d'épouser au mieux la diversité des situations.

Ainsi par exemple, rien n'est dit sur la participation ou non des élus en leur sein. Or, celle-ci se pose inévitablement. Le Gouvernement a par la suite précisé que le conseil de développement pouvait comprendre un collège d'élus dès lors que celui-ci ne déséquilibrait pas sa composition générale et n'exerçait pas une place prépondérante susceptible de dénaturer son rôle.

Rien n'est dit non plus de très précis sur la qualité des membres associés ; aucun quota n'est fixé ; les modalités de désignation sont très souples²¹ : tout est fait pour qu'il ne devienne pas un organe de représentation.

Il a été toutefois prévu que certaines des structures (énumérées à l'article 49 de la loi LOADDT : « les comités d'expansion et les agences de développement économique, associations de la loi du 1er juillet 1901, créés à l'initiative des collectivités territoriales, ainsi que des comités de bassin d'emplois ») qui exerçaient déjà, de fait, une fonction similaire à celle d'un conseil de développement puissent se transformer en conseil de développement à la condition de procéder à une modification de leurs statuts, de leur composition et d'être mandatées à cet effet par la structure porteuse du pays.

Le législateur a donc laissé une grande liberté quant à la composition des conseils de développement ; il a été un peu plus précis quant à la définition de ses missions : la loi énonce ainsi assez clairement la place et le degré d'implication du conseil de développement aux différents stades de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de territoire.

1) Le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte.

Le terme d'association implique une participation active du conseil de développement à l'élaboration de la charte, ce qui laisse donc penser qu'il s'agit plus que d'une simple consultation.

2) Le conseil de développement peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du territoire.

Il s'agit d'un rôle a minima. Cependant, selon le contexte et la configuration du conseil de développement, il est envisageable que celui-ci puisse s'autosaisir de certains dossiers ou projets afin de rendre un avis et d'apporter un éclairage propre à aider à la décision publique (à propos de l'articulation entre conseil de développement et structure de droit public).

3) Il est informé au moins une fois par an de l'état d'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage.

Le fait que le conseil de développement soit informé une fois par an de la mise en œuvre des projets particuliers correspond là aussi à un minimum : pour maintenir la mobilisation des membres du conseil de développement dans la durée et pour lui donner une réelle capacité à s'associer à l'évaluation, il est toutefois probable qu'il convienne de l'associer plus étroitement au pilotage global du projet de territoire.

4) Enfin, le conseil de développement est associé à l'évaluation de la portée des actions engagées pour la mise en œuvre du projet de développement du pays.

²¹Les communes et les groupements de communes qui ont engagé la procédure soumettent aux autres communes et groupements figurant dans l'arrêté préfectoral -de périmètre d'étude- une liste de personnes appelées à composer le conseil de développement, en tenant compte, de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire. A défaut d'opposition des conseils municipaux ou des organes délibérants des groupements dans un délai de deux mois suivant leur saisine, les communes et groupements de communes qui ont engagé la procédure créent, par délibérations concordantes, le conseil de développement. Celui-ci élit son président parmi ses membres.

Le terme d'association recouvre les mêmes imprécisions quant à ses modalités et à son degré qu'en ce qui concerne l'élaboration de la charte.

Mais la question réside aussi dans la notion même d'évaluation : la loi prévoit le rôle du conseil de développement dans l'évaluation du programme d'actions, mais peut-il intervenir également : dans l'évaluation du projet de territoire dans sa globalité et dans l'évaluation de la démarche (autoévaluation du fonctionnement démocratique du conseil de développement, de la politique d'information, de la démarche de mobilisation des acteurs et de ses effets) ?

B) DE L'EXISTENCE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT EN BOURGOGNE : MYTHE ET/OU REALITE DE L'EXPRESSION CITOYENNE

Face aux obligations définies par le législateur (sommes toutes assez limitées) et inscrites dans la LOADDT, le CESR a souhaité confronter les exigences et l'esprit de la loi aux réalités du terrain. La démocratie participative pourrait-elle se décréter ?

1. Les conditions de l'étude conduite par le CESR : champ et limites

Le travail réalisé par le CESR n'est toutefois pas un travail exhaustif : seuls les conseils de développement des 12 pays les plus avancés au moment où l'étude a débuté (mai 2002) ont été examinés de façon attentive. Il s'agit des conseils de développement des pays suivants : Auxois, Châtillonnais, Nivernais-Morvan, Nevers-Sud Nivernais, Val de Loire-Nivernais central, Autunois-Morvan, Châlonnais, Bresse-Bourguignonne, Charollais-Brionnais, Puisaye-Forterre, Avallonnais et Tonnerrois.

Par ailleurs, les données recueillies doivent être interprétées avec prudence car, d'une part, tous ces pays ne se trouvent pas au même stade d'aboutissement de la démarche (et d'un point scientifique ne pourraient donc être légitimement comparés) et, d'autre part, le nombre de personnes interrogées par structure, ainsi que leur qualité, n'ont pas été identiques pour chacun des pays.

Les réflexions qu'ont inspirées ces auditions doivent par conséquent garder un caractère assez général et relever d'une vision d'ensemble plus que de « dissections » ou « d'examen à la loupe » de situations particulières.

Le tableau présenté ci-dessous fait la synthèse de l'état d'avancement des pays étudiés.

ETAT D'AVANCEMENT DES PAYS BOURGUIGNONS

PAYS	Périmètre d'études	Conseil de développement	Structure de gestion	Charte de développement	Périmètre définitif	Contrat de pays
Tonnerrois	oui	Oui (intégré)	Syndicat mixte	oui	Oui	Validé par le Conseil régional le 18 octobre 2002
Puisaye-Forterre	oui	Oui (association)	Syndicat mixte	oui	Oui	Validé par le Conseil régional le 18 octobre 2002
Avallonnais	oui	Oui (association)	GIP	oui	En cours	En cours d'élaboration
Val de Loire – Nivernais-Central	oui	Oui (association)	Association évolution indéfinie	En cours d'élaboration	non	non
Nevers Sud-Nivernais	oui	Oui (association)	Syndicat mixte	oui	oui	En cours de finalisation (1 ^{er} trimestre 2003)
Nivernais-Morvan	oui	Oui (association)	Syndicat mixte	oui	oui	Validé par le Conseil régional le 18 octobre 2002
Châtillonnais	oui	Oui (intégré)	Syndicat mixte	oui	En cours	non
Auxois- Morvan Côte-d'Orien	oui	Pas de statut juridique	Dès 2003, syndicat mixte	Nouvelle charte en fin d'année 2002	non	En cours : 1 ^{er} semestre 2003
Autunois-Morvan	oui ²²	Oui (association)	Association évolution indéfinie	Charte en cours de validation	non	non
Charollais-Brionnais	oui	Oui (intégré)	Syndicat mixte	Objectif : début 2003	espère avril/mai 2003	déclinaison de la charte
Bresse-Bourguignonne	oui	En cours Composition arrêtée	Association évolution GIP	En cours	non	non
Châlonnais	oui	Oui pas de statut juridique mais un règlement intérieur	Ne souhaite pas créer une structure supplémentaire et comme le pays va à terme être couvert par des EPCI à fiscalité propre, il n'y en aura pas besoin.	En cours de validation par les collectivités	non	non

²² Périmètre d'études du pays Sud Morvan - Nord Charollais englobant le territoire de l'Autunois-Morvan

Les membres du Conseil économique et social de Bourgogne ont tenté de mesurer la participation des citoyens à la mise en place des pays et observer les modalités d'association de la société civile car la loi, peu précise (et aurait-elle pu l'être plus ?), laisse place à toutes sortes d'interprétations. Une enquête réalisée courant janvier 2002 par l'équipe Observatoire ETD a d'ores et déjà alerté l'opinion en montrant que les conditions n'étaient pas toujours réunies sur le terrain pour que les conseils de développement puissent représenter un réel outil de participation.

2. Les facteurs influençant la démocratie participative

Plusieurs thèmes susceptibles d'influencer la démocratie participative ou de la « mesurer » ont donc été identifiés (le portage de la démarche, l'antériorité du travail concerté, le rôle confié au cabinet d'études, la composition du conseil de développement, les moyens mis à sa disposition, les attributions qui lui sont confiées, l'articulation de la structure de gestion et du conseil de développement) afin de faciliter la lecture des différentes expériences et de pouvoir plus facilement les rapprocher.

2.1. Le portage de la démarche

Il a paru intéressant d'examiner le profil des personnes qui étaient à l'origine de la « dynamique pays » sur les territoires observés. En effet, ce sont ces éléments moteurs qui impulsent et donnent sens aux actions engagées. Leur origine peut contribuer à expliquer la place qui est faite à la société civile (dans l'idéal, il serait même souhaitable d'y trouver essentiellement des représentants des associations et socioprofessionnels conformément à l'esprit véhiculé par la notion de développement durable).

Ont été toutefois distinguées la volonté de structurer le territoire en pays et celle de faire participer la population locale à cette dynamique. Les deux volontés sont bien distinctes et ne se retrouvent pas forcément de façon concomitante sur le même territoire : la première peut ne relever que de la prise de conscience de la nécessité de bénéficier de crédits supplémentaires (comme le permet par exemple le dispositif du Conseil régional « Cœurs de Territoires ») ; la seconde étant plus ancrée dans une démarche de développement local et dans un souci d'associer la société civile.

A l'examen de ce facteur, il est possible de formuler plusieurs constats :

Dans la plupart des cas, les élus sont présents au rendez-vous et jouent un rôle déterminant dans la structuration des territoires en pays. « Sans volonté politique point de salut ! » serait-il possible de dire. Mais si le rôle des élus est prépondérant dans la dynamique pays, il peut aussi s'avérer paralysant (Bresse Bourguignonne, Chalonnais, notamment). Les querelles intestines, les luttes de pouvoir, les divergences d'opinion sont autant d'embûches qu'il convient de surmonter positivement. Mais là encore, il n'y a pas une vérité mais des situations particulières. Ainsi le pays de l'Auxois-Morvan, où siègent hommes de gauche et hommes de droite, ne semble souffrir aucunement de ces apparentes oppositions et il arrive a contrario que les pays deviennent le lieu privilégié de luttes fratricides...

Les conflits politico-institutionnels dans quelques cas agrémentent ainsi l'aventure : un député voit dans sa circonscription un pays « naturel », un sous-préfet rappelle la cohérence de son arrondissement, un conseiller général crispé revendique l'indivisibilité de son canton...

Quant à la nécessité d'associer la société civile, elle est très diversement perçue : « pourquoi devrais-je m'enquérir de ce qu'ils pensent, je le sais bien » nous a dit un président de pays. Elle

est parfois perçue comme un gadget, assimilée à une perte de temps et à des tracasseries supplémentaires.

En effet, des élus éprouvent des difficultés à intégrer les nouvelles formes d'association de la population et à penser en terme de complémentarité démocratie participative et démocratie représentative. Ils se sentent menacés par l'émergence d'une nouvelle source de pouvoir et considèrent parfois qu'il s'agit d'un moyen détourné de remettre en cause leur légitimité. En outre l'information et la formation dont ils disposent sont insuffisantes eu égard à la « révolution culturelle » que représente le passage d'une politique de guichet à une politique de projet, doublée dans le même temps de la mise en place de nouvelles formes d'association de la population.

La volonté politique des maires, conseillers généraux et députés reste cependant le principal facteur influençant la dynamique de mise en place du pays et la participation effective de la société civile aux décisions qui la concernent. Les élus sont également porteurs des impulsions de départ, au travers des moyens humains et financiers mis à disposition et par leur implication personnelle aux efforts d'information et de sensibilisation... L'Etat ne peut décréter la participation de la société civile au sein des instances du pays sans que les élus locaux ne reprennent à leur compte cet objectif.

Là où il n'existe pas de volonté politique très affirmée ou bien là où cette volonté a du mal à s'exprimer d'une seule voix, le rôle des chambres consulaires et des services de l'Etat (des sous-préfectures essentiellement) se trouve renforcé. C'est le cas des Pays Châtillonnais, Chalonnais et de la Bresse-Bourguignonne.

Il existe cependant des pays où le leader-ship a été partagé, où la volonté de structurer le territoire et d'associer la population à cette opération a été portée par les élus et par la société civile : il s'agit notamment des Pays de Puisaye-Forterre et de l'Auxois-Morvan Côte-d'Orien, qui bénéficiaient, il est vrai, de comités de développement depuis plusieurs années.

La personnalité et le charisme de l'animateur du pays sont également prépondérants dans la part qui est faite à la société civile. La mobilisation de tous les acteurs repose en partie sur ses épaules et il est indispensable qu'il sache « communiquer son enthousiasme ».

2.2. L'antériorité du travail concerté

Il est possible d'imaginer dans l'absolu que les territoires qui ont expérimenté par le passé le travail en commun (à l'occasion de la mise en œuvre de programmes européens ou encore de structuration intercommunale) éprouvent moins de difficultés à adopter une démarche participative.

Le tableau ci-dessous présente les différentes actions qui ont, antérieurement à la mise en place des pays, été appliquées sur les 12 territoires observés. Sont distinguées : la dynamique de gestion de projet qui illustre plutôt les habitudes d'ouverture des débats à la société civile et la gestion intercommunale qui traduit la prise de conscience des élus de la nécessité de se regrouper. Sont précisés également les périmètres sur lesquels ces mesures ont été appliquées.

ANTERIORITE DU TRAVAIL CONCERTÉ

PAYS	DYNAMIQUE DE PROJET	GESTION INTERCOMMUNALE	ORIGINE DES ORGANES DU PAYS ²³
Tonnerrois	Pays d'accueil, Charte de développement intercommunale, PRDC I, LEADER I, PRDC II ²⁴ , LEADER II, « Cœurs de Territoire » sur la totalité du périmètre du pays, convention d'objectifs	- Syndicat intercommunal qui comprenait la totalité des communes pour gérer les mesures pré-citées - 4 communautés de communes - 10 communes isolées	► par élargissement de sa composition et de ses compétences, est devenu et la structure porteuse et le conseil de développement du pays (qui est complètement intégré à la structure publique)
Puisaye-Forterre	- PRDC I sur 6 cantons des 7 qui forment aujourd'hui le pays - PRDC II, LEADER II, Objectif 5b, « Cœurs de Territoire » sur la totalité du périmètre du pays	Couverture du territoire à 100 % par 8 communautés de communes et par 3 syndicats mixtes (celui du pays, un pour le logement et un pour les ordures ménagères)	Le comité de développement agricole de la Puisaye est devenu le comité de développement de la Puisaye-Forterre par élargissement de ses missions et de sa composition. Ce comité est à l'origine du conseil de développement.
Avallonnais	- Charte intercommunale, PRDC, PDZR, LEADER II, pays test Pasqua sur un périmètre inférieur à celui retenu aujourd'hui - « Cœurs de Territoire » à l'échelle du périmètre actuel	Intercommunalité récente (5 communautés de communes ; 2 SIVOM) couvrant l'essentiel du territoire (à l'exception de 4 communes isolées)	Le comité de développement de l'Avallonnais, créé en 1995 est l'organe de pré-figuration du conseil de développement et de la structure de droit public.
Val de Loire – Nivernais-Central	- PRDC et PDZR sur des périmètres totalement différents de celui retenu pour le pays - « Cœurs de Territoire » à l'échelle du périmètre actuel à l'étude	98 % du territoire (2 communes isolées) est couvert par des structures intercommunales récentes (8 communautés de communes).	
Nevers Sud- Nivernais	Deux démarches parallèles : - une de reconversion (Objectif 2) sur la vallée industrielle placée au centre du pays actuel - 1 PRDC unique sur les 2 pans de territoires, pourtant discontinus, bordant la vallée industrielle - « Cœurs de Territoire » à l'échelle du périmètre actuel à l'étude	8 communautés de communes (dont trois sont antérieures à la démarche pays) et 5 plus récentes (seule une dizaine de communes devraient rester isolées). La préoccupation première des élus est la constitution de ces communautés de communes ; d'où une moindre disponibilité pour les pays.	Fin 1998, création de l'association de pré-figuration du pays (ADENI- association de développement du Nivernais industriel) qui a fourni le premier groupe d'acteurs des instances actuelles du pays.

²³ Structure de droit public et conseil de développement

²⁴ périmètre plus large comprenant le Châtillonnais notamment

PAYS	DYNAMIQUE DE PROJET	GESTION INTERCOMMUNALE	ORIGINE DES ORGANES DU PAYS
Nivernais-Morvan	- 2 PRDC mais sur deux périmètres (nivernais central et Bourgogne centrale) peu d'animation ; conventions d'objectifs avec le Conseil régional	- 7 communautés de communes à fiscalité propre regroupant 92 des 120 communes - L'émergence du pays a contribué à accélérer le mouvement - A noter, l'existence de 5 comités de territoire destinés à favoriser la réflexion de la population sur des problématiques locales. Ces comités ont la capacité juridique de contractualiser avec le Conseil général de la Nièvre.	L'association pour la création du pays Nivernais-Morvan créée en 1999 pour impulser la démarche est à l'origine du conseil de développement et de la structure publique
Châtillonnais	- 2 Contrats de pays (1976 et 1982), Contrat de pays d'accueil (1987), Charte intercommunale en 1989, PRDC (périmètre du plus étendu -Plateaux de Bourgogne-), PDZR	- Très peu développée : 1 SIVOM / canton et un syndicat de traitement des déchets qui couvrent tout le pays (et au-delà) Pas de communautés de communes	Le syndicat mixte du pays châtillonnais (créé en 1977) est la structure publique porteuse du pays. Le conseil de développement (qui n'a pas encore aujourd'hui d'existence propre) est lui aussi issu de cette « structure mère »
Auxois- Morvan Côte-d'Orien	- Charte intercommunal à l'échelle d'un, deux ou trois cantons maximum ; PRDC, LEADER I II et +, pays test de la loi Pasqua, « Cœurs de Territoire » à l'échelle du périmètre actuel	- 34 communautés de communes constituées, 4 à l'étude ; les autres communes sont regroupées en SIVOM	L'association de développement de l'Auxois a été créée en 1994 pour gérer le PRDC. L'ADA reste structure porteuse (syndicat mixte à la fin de l'année) et la constitution du conseil de développement s'est appuyée sur cette association en l'ouvrant aux associatifs.
Autunois- Morvan	- Aucune expérience participative à proprement parlé ; toutefois, PRDC mais sur un périmètre plus étroit que le pays actuel - « Cœurs de Territoire » à l'échelle du périmètre actuel	- Peu d'intercommunalité avant la mise en place de la dynamique pays. Aujourd'hui 5 communautés de communes (10 communes isolées) soit 90 % du territoire couvert par des structures intercommunales. Les 2 démarches se nourrissent l'une l'autre.	Le conseil de développement est né de l'association de développement du pays de l'Autunois-Morvan (créée en 2000)
Charollais-Brionnais	- PRDC même périmètre que le pays ; démarche peu participative - 2 « Cœurs de Territoire » sur le périmètre actuel du pays continuité des périmètres	10 communautés de communes	par fusion des deux associations « Cœurs de territoire » celle du Charollais et celle du Brionnais

PAYS	DYNAMIQUE DE PROJET	GESTION INTERCOMMUNALE	ORIGINE DES ORGANES DU PAYS
Bresse-Bourguignonne	<ul style="list-style-type: none"> - PRDC I, LEADER+ sur un territoire plus étendu que le périmètre actuel ; peu de concertation - 2 « Cœurs de Territoire » sur le périmètre actuel du pays/ seul celui de Bresse du Sud est validé. Les démarches pays et « Cœurs de Territoire » sont conduites de façon parallèle, voire antagoniste 	À l'exception de l'arrondissement de Louhans couvert à 100 % par des communautés de communes, les 3 autres cantons ne sont pas couverts par des structures intercommunales.	<p>En cours</p> <p>Existe un comité de pilotage du pays</p>
Châlonnais	<ul style="list-style-type: none"> - Objectif 2 mais peu de concertation - Pas de « Cœurs de Territoire » mais une convention d'objectif en cours d'élaboration 	6 communautés de communes (couvrant 80 % du territoire) et 2 districts	Des membres du comité de pilotage et des personnes mobilisées dans le cadre de la démarche constituent le conseil de développement

A la lecture de ces données, il serait possible de conclure que de nombreux territoires n'ont pas attendu les pays pour expérimenter la dynamique de projet et les logiques ascendantes (plans, contrats, chartes, programmes...). En effet, seuls les trois pays de la Nièvre n'ont pas, sur les périmètres retenus aujourd'hui, fait l'expérience du travail concerté. A titre d'exemple, pour le pays Nevers-Sud Nivernais, la vallée industrielle placée au centre du pays actuel était classée en objectif 2 et menait des actions de reconversion tandis que les territoires ruraux situés sur deux pans de territoires, pourtant discontinus et bordant la vallée industrielle, bénéficiaient eux d'un PRDC unique.

Tous les autres ont acquis, sur le papier en tous cas, des habitudes de travail en commun dans le cadre de la gestion de projet. Toutefois, quand on interroge certains des animateurs de pays, on s'aperçoit que ces démarches ont très peu mobilisé les acteurs locaux, qu'il s'agisse des élus ou de la société civile. En général, le dispositif était piloté par le conseiller général, le conseiller régional ou encore le député et l'intendance (ici entendue comme les élus des petites communes et la société civile) suivait... Les élus agissaient encore principalement dans une logique de guichet et faisaient en quelque sorte semblant de vouloir ce qu'ils savaient être le plus facilement et le plus fortement financé.

Il est des territoires cependant où ces mesures ont réellement enclenché et nourri de nouvelles méthodes de travail et ont servi de socle à la mise en place des conseils de développement. C'est le cas de la Puisaye-Forterre par exemple, où le comité de développement agricole est à l'origine de l'actuel conseil de développement ou encore de l'association de développement de l'Auxois créée en 1994 pour gérer un PRDC, mais aussi de l'Avallonnais. Ainsi d'après Jean-Pierre DODET (animateur du pays de l'Avallonnais), la mobilisation dans le temps est étroitement liée à la capacité réelle de décision des différentes instances. Le Groupe d'action local mis en place dans le cadre de Leader 2 avait une capacité à juger de la pertinence des différentes opérations à mener, à décider en conséquence et avait de ce fait entraîné une mobilisation importante. En revanche, le conseil d'administration du comité de développement, uniquement consultatif, n'a eu lui aucun effet de mobilisation.

Là aussi, il est donc possible de constater qu'il n'existe pas une vérité mais des situations et que la volonté des hommes prévaut à l'examen des intitulés des actions développées.

Concernant les habitudes de travail en commun acquises entre élus et gestionnaires à l'occasion de regroupements intercommunaux (syndicat mixte, communauté de commune, district...), il est possible de relever l'existence des situations suivantes :

- il existe des territoires où l'intercommunalité est déjà ancienne et où elle a pu faciliter l'approche pays, à l'image de la Puisaye-Forterre ou de l'Avallonnais ;
- le plus souvent, on observe que la démarche pays est venue accélérer le mouvement de regroupement intercommunal : c'est le cas pour les pays Nivernais-Morvan, Autunois-Morvan, Val de Loire-Nivernais Central. Les deux démarches se sont d'une certaine manière auto-alimentées ;
- le pays du Châtillonnais accuse un retard certain en matière de gestion intercommunale et on peut légitimement penser que cela constitue un handicap important.

L'intercommunalité a donc globalement joué en Bourgogne un rôle à la marge dans la mise en place des pays, celle-ci étant encore peu développée.

2.3. Le rôle confié au cabinet d'études

L'appel à un bureau d'études par les instances de pré-figuration du pays pour accompagner la démarche de pays recouvre une grande disparité d'usages en Bourgogne.

Ainsi, si tous les pays ont eu recours à un bureau d'études à un moment ou à un autre du processus, l'usage qui en a été fait est lui extrêmement varié. Les instances des pays ne bénéficiant pas d'appuis politiques forts ont en général eu tendance à déléguer partie ou totalité des opérations de diagnostic et d'état des lieux territorial, réduisant d'autant l'association de la société civile. C'est le cas pour les pays Chalonais et de la Bresse-Bourguignonne, où le cabinet (et non un chef de projet rattaché directement à la structure de gestion) a été chargé d'organiser les actions de mobilisation. Même chose pour le Tonnerrois, c'est un animateur délégué deux à trois jours par semaine par un bureau d'études qui a accompagné la démarche.

D'autres, au contraire, n'ont recherché qu'appuis méthodologiques auprès des cabinets d'études souhaitant avant tout que « le territoire s'anime par lui-même ! ». Ainsi en Puisaye-Forterre, le cabinet d'études s'est vu confier une mission d'aide à la maîtrise d'ouvrage et d'apports méthodologiques en direction des membres des conseils de développement. En aucun cas, le cabinet n'a réalisé seul des actions de communication ou de mobilisation. Dans l'Avallonnais, c'est aussi un regard extérieur qui a été recherché auprès du cabinet d'études afin de faciliter la confrontation positive des attentes du territoire avec les éléments identifiés dans le diagnostic. Des actions de formation ont été dispensées en direction des membres des conseils de développement dans les pays de l'Autunois-Morvan et de l'Avallonnais.

L'examen rapide de ces différentes situations montre bien que plus la volonté politique d'associer la population est forte, plus le rôle confié au cabinet d'études est restreint et plus également les missions qui lui sont attribuées consistent à doter les membres des conseils de développement des compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Il convient toutefois de noter que l'intervention des cabinets, même dans le cadre d'un lettre de mission assez limitée, est globalement assez mal perçue par la société civile et ce pour trois raisons :

- d'une part, le cabinet d'études a été et est toujours fortement associé à l'élaboration des documents. Or, le contenu des chartes ne correspond pas toujours aux attentes initiales des participants à leur élaboration. Très souvent la recherche du consensus, nécessaire à la rédaction du texte, nécessite de trouver une voie médiane qui ne fait pas toujours ressortir les aspirations premières et divergentes.. On arrive donc à des situations (par exemple pour l'Autunois-Morvan ou encore la Puisaye-Forterre) où les participants se sentent floués et n'ont pas le sentiment de retrouver dans la charte leurs aspirations, voir leur propre projet ;

- d'autre part, les représentants de la société civile et plus particulièrement les membres des compagnies consulaires, qui ont été associés aux étapes de diagnostic et d'état des lieux, ont parfois eu l'impression que les cabinets d'études se sont en quelque sorte contentés de mettre en forme les éléments qu'eux-mêmes avaient produit, au sein et aux frais de leurs structures, et d'ores et déjà portés à la connaissance des principaux acteurs locaux. La valeur ajoutée apportée par le travail des cabinets est jugée très faible ;

- enfin, il faut bien reconnaître qu'à l'examen, les chartes restent pour l'essentiel très « généralistes » et présentent d'étranges ressemblances alors même qu'elles devraient refléter les spécificités territoriales. Les projets de développement présentés par les pays se contentent eux parfois de reprendre des formulations « toutes faites », destinées à répondre aux habitudes administratives et utilisant un vocabulaire largement abscons : « pertinent », « cohérent »,

« structurant », « innovant »... En définitive, on tombe vite dans un langage administratif ne correspondant pas nécessairement aux différentes aspirations des citoyens et fort est le sentiment de retrouver un peu partout les mêmes réflexions...

Les cabinets d'études spécialisés pratiqueraient-ils des « transferts » d'un pays à l'autre, « joueraient-ils un peu trop de la photocopieuse ? ». Il n'en demeure pas moins que le travail de synthèse dont ils ont été chargés a entraîné certaines frustrations au sein de la société civile. Mais il s'agit peut-être là d'un écueil naturel lié à tout exercice de mise en cohérence : l'intérêt général ne peut être la somme de tous les intérêts particuliers...

2.4. La composition des conseils de développement

Comme il l'a été dit précédemment, la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires du 25 juin 1999 rend obligatoire la création de conseils de développement à côté de l'organisme de gestion du pays, mais elle se révèle peu contraignante, voire floue quant à sa composition. Si elle stipule que la composition doit être établie par les élus à l'initiative de la démarche de pays, les modalités de désignation des membres varient. La composition du conseil de développement est par ailleurs fréquemment abordée à travers, notamment, la question de la présence ou non des élus en son sein et celle de la nature des « représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs ».

Sur ces deux points, l'observation des expériences bourguignonnes confirme les résultats présentés par l'équipe Observatoire ETD. Ce sont majoritairement les élus qui ont défini la composition pour les pays du Tonnerrois, du Châtillonnais ou encore de la Bresse Bourguignonne. Une possibilité de cooptation a toutefois été imaginée pour permettre leur ouverture. Cependant il est très difficile de savoir sur quels critères et dans quelles conditions se sont passées ces cooptations. La notoriété ? La représentativité ? Celui qui est informé ? Celui qui s'impose ? Comme l'a souligné Gilles REY-GIRAUD²⁵, le constat suivant peut être formulé : « plus les élus pèsent dans la désignation des forces vives du territoire, plus il est difficile pour les conseils de développement de se constituer en outil de démocratie locale... ». Pour les pays de l'Autunois-Morvan, du Nivernais-Morvan, de l'Avallonnais et de Puisaye-Forterre, si les élus ont fourni une liste des personnes susceptibles d'intégrer le conseil de développement, celle-ci a pu être enrichie, notamment par le chef de projet, dans le but d'associer le plus largement possible la population.

Concernant la présence ou non d'élus en son sein, les réponses bourguignonnes ont été unanimes : tous comptent des élus dans une proportion plus ou moins large (près de 50 % pour les pays de l'Autunois-Morvan et de l'Avallonnais, contre 10 à 20 % pour les pays du Châtillonnais et Nivernais-Morvan). Il est vrai qu'en tant qu'acteurs impliqués dans le développement du territoire, leur présence semble indispensable. Cette participation des élus concerne potentiellement l'ensemble des élus du territoire, en particulier les élus municipaux qui auront à approuver la charte de pays. Pour la Puisaye-Forterre, ce sont les élus membres du syndicat mixte du pays qui siègent au sein de conseil de développement en proportion d'un tiers de ses membres.

²⁵ délégué à la mission région au sein d'ETD

COMPOSITION DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

PAYS	Elus	Socioprofessionnels	Non institutionnels
Tonnerrois	Oui (20 %)	50 % associatifs 10 % chefs d'entreprises ; 10 % de représentants du monde économique, 10 % d'institutionnels	
Puisaye-Forterre	Oui (33.3 %)	33.3 % associatifs / 33.3 % représentants des entreprises	Non : il faut être représentant d'une structure organisée . Toutefois, une ouverture en direction des citoyens est prévue
Avallonnais	Oui (48 %)	26 % associatifs / 26 % représentants du secteur économique	Oui par le biais de l'appel d'offre lancé par le collectif des associations et la Chambre économique de l'Avallonnais au moment des élections
Val de Loire – Nivernais-Central	Oui (25 %)	75 % de représentants de la société civile	oui
Nevers Sud- Nivernais	Oui (33.3 %)	33.3 % associatifs / 33.3 % représentants des entreprises	Oui intégré dans le collège des associations
Nivernais-Morvan	Oui (15 à 20 %)	50 % de socioprofessionnels et d'associatifs	30 % de citoyens désignés par les 5 comités de territoire
Châtillonnais	Oui 10 %	90 % de socioprofessionnels et d'associatifs	Oui intégré dans le collège des socioprofessionnels et d'associatifs
Auxois- Morvan Côte-d'Orien	Oui (33.3 %)	33.3 % associatifs / 33.3 % représentants des entreprises	Non toutefois possibilité de participer à des groupes de travail
Autunois- Morvan	Oui (45 %) DANS le CA, parité	55 % d'associatifs et de socioprofessionnels	Oui mais pas de collèges spécifiques (20 personnes)
Charollais-Brionnais	Oui (33.3 %)	33.3 % associatifs / 33.3 % représentants des entreprises	non
Bresse-Bourguignonne	Oui (33.3 %)	33.3 % associatifs / 33.3 % représentants des entreprises	
Châlonnais	Oui (33.3 %)	33.3 % associatifs / 33.3 % institutionnels	non

La représentation des milieux économiques est généralement bien assurée et ce pour trois raisons principales :

- le développement des territoires est le plus souvent entendu en un sens assez restrictif par les élus, le limitant pour l'essentiel au développement économique.

- les chambres consulaires bénéficient de l'ancienneté et du savoir-faire qu'elles ont acquis lors de précédentes démarches conduites à l'échelle des territoires dans le cadre des comités d'expansion, des agences de développement économique, des comités de bassin ou encore des associations de développement. C'est le cas notamment du pays de l'Auxois. Ainsi malgré le silence des textes, les consulaires ont même obtenu une voix consultative au bureau et au conseil d'administration de la structure de gestion grâce à la légitimité qu'ils avaient obtenue en participant activement à l'association de développement. Même chose au sein de la structure publique de l'Avallonnais composée de personnes morales de droit public et de droit privé où siègent 2 représentants du monde économique.

- les chambres consulaires sont structurées et ont à leur disposition des moyens humains leur permettant d'assurer une présence forte.

Toutefois, il est intéressant de ne pas limiter le conseil de développement aux seules institutions (en particulier celles dotées de moyens techniques) car, d'une part, leur territoire d'intervention n'est pas forcément cohérent avec le périmètre du pays, d'autre part, d'autres acteurs, en dehors de ces institutions, sont à même de nourrir la réflexion et d'être force de proposition (porteurs de projets, personnalités qualifiées, chefs d'entreprise...).

Il apparaît alors nécessaire de dépasser la représentativité (sans l'exclure) et d'ouvrir la représentation pour mieux prendre en compte les mutations profondes que la société connaît. Ainsi, à côté des corps constitués (formes traditionnelles de la société), des chefs d'entreprise sont associés à la réflexion conduite par le conseil de développement de Puisaye-Forterre sans pour autant que ceux-ci soient membres d'une structure quelconque.

L'enquête a toutefois montré la difficulté de mobiliser les entreprises à la différence des mondes agricole et forestier mieux invités par leurs organisations professionnelles à s'investir au sein des conseils de développement. Ainsi, comme le soulignait l'animateur du pays Nivernais-Morvan, les chefs d'entreprises sont très réticents à participer aux commissions économiques chargées de réfléchir sur les aides financières ou encore sur les problèmes des filières. Par contre, ils sont particulièrement assidus dès lors qu'il s'agit de créer concrètement une plate-forme d'initiatives locales... Pour le pays de l'Auxois-Morvan, il est possible de formuler le même constat : le secteur économique et les entreprises en particulier sont davantage mobilisés depuis l'entrée dans une phase plus opérationnelle consécutive à l'adoption de « Cœurs de Territoires ».

Il appartient donc aux chefs de projets et aux présidents des pays de trouver, voire d'inventer des moyens permettant de mobiliser la société civile tout en étant vigilants : le conseil de développement ne doit pas être simplement une sorte de caisse de résonance pour les besoins individuels.

Certains conseils de développement ont fait le choix d'incorporer des représentants des services techniques de l'Etat, de la Région ou du Département : c'est le cas par exemple dans le pays du Tonnerrois.

Le CESR a observé que le mode de représentation du secteur associatif au sein du conseil de développement a posé davantage problème aux territoires et aux élus qui ont eu à initier cette instance. Ils se sont trouvés confrontés à un certain nombre d'associations très dispersées et très peu organisées qu'ils connaissaient, somme toute, souvent assez mal.

Les représentants du monde associatif accusent un certain retard. Ils n'ont pas en effet l'habitude d'être sollicités et doivent en conséquence faire leurs preuves. La faiblesse du caractère fédératif au sein du monde associatif pénalise leur audience. Il lui est en effet très difficile de parler d'une seule voix, les délégations de représentation sont encore mal acceptées. Ils manquent donc encore de légitimité pour intervenir dans le débat public au regard de certains de leurs partenaires.

Les consulaires se méfient de ces nouveaux venus : certains voient en eux des « poissons pilotes » des hommes politiques. D'autres craignent qu'ils véhiculent des intérêts trop particuliers : dans l'Auxois-Morvan Côte-d'Or, les « associations de village » ont été écartées ; seules ont été retenues celles dont la pertinence pour le pays a été reconnue. En outre, si les consulaires se sont vu reconnaître un rôle consultatif au sein de la structure de gestion du pays, ce « privilège » n'a pas été accordé aux associations, au motif de leur « manque de maturité »... Ceci n'est toutefois pas le cas au sein de la structure publique de l'Avallonnais puisque deux représentants nommés par le collectif des associations en sont membres.

On peut penser à l'examen des situations bourguignonnes que la participation des représentants du monde associatif est moins souhaitée et moins encouragée que celle des socioprofessionnels. Il faut bien reconnaître que le développement des territoires est avant tout envisagé dans le cadre d'activités économiques, le maintien et le renfort du lien social étant relativement absent des objectifs fixés par les chartes. Mais il s'agit là aussi d'un débat qui interpelle la société dans son ensemble. Certains considèrent en effet que l'intervention des associations dans le débat politique risque de tourner trop souvent à la confrontation.

La nature même de ces associations (souvent spécialisées dans un domaine) et la personnalité des responsables peuvent conduire à contourner l'aspect politique (l'intérêt général) pour se concentrer essentiellement sur la contestation technique et donc partielle de la décision concernée. La vision « généraliste », que les élus peuvent (ou doivent) avoir parce que traitant de tous les problèmes sur la longue durée, pourrait être remplacée alors par un affrontement « d'experts » qui déposséderait le citoyen ; ce dernier ne pouvant évidemment pas trancher entre les affirmations contradictoires d'autorités techniques ou scientifiques aussi apparemment compétentes les unes que les autres.

Le caractère ponctuel et limité (territorialement, professionnellement...) des associations peut présenter un risque majeur : l'affrontement de groupes de pression essentiellement préoccupés de faire valoir leurs intérêts particuliers. Le plus malin ou le plus puissant médiatiquement et/ou financièrement l'emportera, en dehors de toute préoccupation d'intérêt général et souvent sans la moindre consultation populaire. Il y a là une saine pratique sociale de l'expression de tous les intérêts contradictoires mais une négation de la démocratie et même du politique en général, qui n'est pas la somme des intérêts particuliers mais la confrontation des idées dans la recherche de l'intérêt commun.

Le risque est donc grand pour certains de voir ainsi disparaître l'esprit civique et d'aboutir à un système de lobbies qui supprime tout débat public et « démoralise » (au sens de la morale) l'action publique, tous les coups étant permis pour l'emporter. Il est également possible de remettre en cause la capacité des organismes consulaires ou des chefs d'entreprise à être les porteurs de l'intérêt général...

La légitimité de la société civile pourrait dans ce cas précis être renforcée par la formation. La légitimité ne peut être reconnue en effet sans maîtrise de la compétence. A titre d'exemple, les responsables de certains pays ont organisé de grandes consultations pour élaborer la charte de développement. Les demandes des habitants ont été si diverses et si irréalistes (un gymnase, une piscine et une salle de spectacle pour une population réduite) que le programme de développement a été préparé au final par des techniciens et décidé par les élus, laissant à la population un goût amer de gaspillage et de non écoute. Des actions de formation organisées en direction des membres des conseils de développement pourraient donc contribuer à aider les membres de la société civile à appréhender de façon globale les problèmes des territoires et à se détacher de la stricte défense d'intérêts particuliers. Malheureusement la formation n'a guère le vent en poupe comme l'a fait remarquer l'animateur du pays Nivernais-Morvan. Elle est, à tort et à regret, très peu mobilisatrice. Elle est encore loin de constituer une priorité alors qu'elle constitue le nerf même de la guerre, de l'évolution des mentalités. Les stages proposés aux socioprofessionnels sont rares et connaissent par ailleurs très peu de succès ; ce sont les actions concrètes qui les mobilisent en premier lieu.

La directrice régionale des Francas²⁶ et les responsables associatifs auditionnés regrettent que les associations ne soient pas plus sollicitées dans le cadre de la mise en œuvre des pays. En effet celles-ci ont beaucoup de savoir-faire : elles ont l'habitude d'agir dans le secteur marchand et non-marchand mais aussi dans le champ non monétaire (animation, mobilisation) ; leur principal atout réside dans le fait d'articuler ces trois économies. En outre, dans le développement local, les associations sont des instruments essentiels du lien social, des lieux d'apprentissage de la citoyenneté, d'acquisition de connaissances et d'expression des besoins de la population.

Une récente ouverture est toutefois à noter. Ainsi, il a été fait appel aux Francas dans le cadre de plusieurs projets de territoire : dans l'Autunois-Morvan, où elle intervient en qualité de personne qualifiée pour aider à structurer les projets en direction des enfants et des jeunes ; dans le pays Nevers-Sud Nivernais, où étant gestionnaire d'activités de loisirs pour la ville de Nevers elle est membre du conseil d'administration et participe à ce titre avec d'autres associations à animer la réflexion autour de la jeunesse et de l'enfance ; dans le Châtillonnais, où l'association a été sollicitée pour réaliser un diagnostic sur le sport et la culture tout en développant à cette occasion une démarche participative.

La directrice régionale des Francas relève également certaines limites à la participation des associations. Les instances gestionnaires de ces dernières doivent être vigilantes et ne pas « confisquer l'expression territoriale » de leurs adhérents. Ainsi, elle n'a pas souhaité que la participation des Francas au sein du conseil de développement de l'Autunois-Morvan soit institutionnalisée : l'association départementale ne siège pas en tant que telle au sein du conseil de développement ; ce sont ses adhérents qui sont invités à siéger. En outre, les élus doivent résister à la tentation de croire que parce qu'une association a été entendue, c'est l'ensemble de la population qui s'est exprimée. **Les associations ne peuvent parler qu'au nom de leurs**

²⁶ Les Francas sont l'abréviation de francs et franchises camarades. Il s'agit d'une fédération qui a été créée en 1944 et dont l'ambition était de devenir un grand mouvement pour l'enfant. Elle regroupe aujourd'hui les personnes (enseignants, éducateurs) qui s'occupent des enfants. Elle agit dans l'action éducative en complément de l'intervention des enseignants et des parents et essentiellement sur les temps péri-scolaires. Les Francas développent trois types d'action : des actions de formation en direction des bénévoles mais aussi des professionnels de l'animation et de l'action éducative ; l'aide au développement de projet auprès de ses adhérents, la participation au dispositif « la place de l'enfant » dont l'objectif est d'attirer l'attention des collectivités locales pour améliorer les politiques en direction de la jeunesse et de l'enfance.

adhérents. Il s'agit de corps intermédiaires dont le rôle est d'améliorer les interpellations du politique. Les conseils de développement ne doivent pas devenir les uniques structures de concertation au motif que la population aurait été consultée une fois pour toutes ; il faudrait tendre à multiplier les instances de consultation.

Quoi qu'il en soit, qu'il s'agisse de socioprofessionnels ou de représentants associatifs, et d'une manière générale, les membres du conseil de développement restent principalement des « citoyens professionnels » déjà largement impliqués dans la vie locale. Or, le conseil de développement, afin de favoriser une réflexion et une vision globale sur le devenir du territoire, doit refléter la diversité des acteurs et de la population. Personnes en situation d'exclusion et jeunes sont rarement présents au sein des conseils de développement. Un élargissement plus important pourrait ainsi conduire à intégrer des catégories particulières de la population, comme « les jeunes » par exemple, qui constitueront la société de demain, mais dont la « volatilité » aujourd'hui rend particulièrement difficiles les modalités de participation. Il existe toutefois des initiatives bourguignonnes qui sont allées dans ce sens : le pays de Bresse-Bourguignonne a organisé une réunion à destination spécifique des jeunes afin d'encourager leur mobilisation. Le pays Nivernais-Morvan a, quant à lui, prévu et institutionnalisé une participation citoyenne : aux côtés des élus, des socioprofessionnels et des représentants du secteur associatif siègent de simples citoyens désignés par les cinq comités de territoire présents sur le pays. Il s'agit d'habitants qui ne représenteront pas autre chose que « la réalité de vivre sur un territoire donné ».

Une des difficultés principales reste donc de parvenir à attirer des personnes qui par nature s'impliquent moins facilement. Il y a un vrai travail de fond à mener. En outre, des réticences sont encore à vaincre : de nombreux conseils de développement n'acceptent pas en leur sein de simples citoyens ; pour siéger, il convient d'appartenir à une organisation ou à une structure quelconque (Puisaye-Forterre, Auxois-Morvan Côte-d'Orien, Charollais-Brionnais...). Mais il faut dans le même temps que les élus locaux pensent à aider les citoyens à se détacher des réalités qui font leur quotidien, et à saisir la globalité des problématiques afin que les propositions qu'ils formulent aient une pertinence pour le pays. Le dispositif « Cœurs de Territoire » pourrait ainsi prévoir une ligne de crédits spécifiques dédiés à la formation des citoyens, des membres de la société civile mais aussi des élus, en matière de développement local et de démocratie participative.

2.5. Les attributions des conseils de développement

La loi est assez précise en terme de missions attribuées au conseil de développement ; cependant la réalité montre une interprétation plus ou moins large en la matière : ainsi s'il est prévu qu'il soit associé à l'élaboration de la charte, ce terme recouvre un certain éventail de degrés d'implication :

. depuis la participation des membres du conseil de développement à des commissions dont les thématiques et les modalités de fonctionnement sont définies par la structure de gestion (Charolais-Brionnais, Châlonnais, Châtillonnais, Bresse-Bourguignonne...) ;

. jusqu'au pilotage complet de l'élaboration de la charte : organisation du travail, définition des modalités d'association d'autres acteurs, animation des commissions, réalisation des synthèses et des documents finaux... (Nivernais-Morvan; Puisaye-Forterre, Avallonnais, Autunois-Morvan...).

Néanmoins, il est tout de même possible de dire que malgré les difficultés constatées, la mobilisation autour de la constitution et de l'animation des conseils de développement est réelle.

En Puisaye-Forterre, les socioprofessionnels et membres d'association sont très présents et très actifs : ainsi, la commission « environnement » de ce conseil de développement a réussi à mettre en cause un projet de décharge ultime sur le territoire.

Mais que deviennent-ils (ou deviendront-ils) une fois la charte signée ? En effet, autant la loi définit assez clairement les missions qui s'attachent à l'élaboration de la charte, autant rien n'est spécifié sur l'établissement du programme d'action (préalable à l'établissement du contrat de pays) et sur la prise en compte des projets proposés par les membres du conseil de développement. Il est encore un peu tôt pour répondre à cette question car seuls trois des douze pays étudiés ont élaboré le contrat de pays. Toutefois, en Puisaye-Forterre, il est prévu que le conseil de développement propose et élabore des cadres de contractualisation qui sont adressés au syndicat mixte et dans le pays Nivernais-Morvan, c'est le conseil de développement qui fixe le cadre de travail des commissions.

Certains pays ont souhaité « élargir » les compétences définies a minima dans la loi. Ainsi, les conseils de développement de Puisaye-Forterre et du Nivernais-Morvan se sont vus reconnaître expressément un rôle d'information en direction de la population. Ils doivent donc jouer un rôle de relais auprès de l'ensemble des habitants afin de favoriser la mobilisation des acteurs et d'assurer le maximum de transparence dans l'élaboration du projet de territoire et dans sa mise en œuvre. En effet, c'est tout naturellement que les conseils de développement peuvent servir de relais auprès des milieux économiques, sociaux et associatifs, à la fois en élargissant l'espace de réflexion et de proposition à d'autres que leurs membres (ouverture de groupes de travail à toute personne volontaire, réalisation d'enquêtes...) et en assurant la communication sur son rôle, sur l'élaboration de la charte, sur la charte elle-même, sur le programme d'actions, le contrat et sa mise en œuvre, sur l'évaluation... dans le cadre d'une politique d'information clairement définie.

Le pays de l'Auxois-Morvan Côte-d'Orien s'est, quant à lui, vu confier une mission de repérage, de sélection et d'aide aux porteurs de projet.

Il est également intéressant de s'intéresser aux modalités d'organisation du travail et au statut des conseils de développement pour mesurer leur degré d'autonomie : dans 11 des 12 pays observés, c'est le président du conseil de développement qui décide seul de l'opportunité de se réunir. Pour le pays du Châtillonnais, c'est en accord avec les élus de la structure de gestion que le calendrier est arrêté.

En général, les conseils de développement se sont vu reconnaître la possibilité de « s'autosaisir » des sujets qui les intéressent.

Concernant le statut, si aucune obligation n'est faite au conseil de développement en matière de structuration juridique, une part non négligeable des territoires a souhaité préciser l'organisation de ce conseil de développement : ainsi, il dispose d'une personnalité juridique propre (statut associatif pour la moitié d'entre eux actuellement, et pour $\frac{3}{4}$ d'entre eux à terme). Ce choix permet de pérenniser et de conforter le rôle des conseils de développement en leur permettant de passer des conventions avec des tiers, de mobiliser et de gérer des moyens humains et financiers. Seuls les pays du Châtillonnais, du Châlonnais et de la Bresse-Bourguignonne ne souhaitent pas que leur conseil de développement dispose de la personnalité juridique. Ils sont donc intégrés purement et simplement à la structure de gestion. La raison invoquée pour expliquer ce choix est la réalisation d'économies en limitant le nombre de structures. On pourrait y voir aussi le manque de volonté à associer la société civile...

La loi, en laissant place en matière d'attributions et d'exercice de compétences à de multiples interprétations, a entraîné une grande diversité d'expériences. Toutefois, comme le concède Gilles Rey-Giraud « *elle n'aurait pas pu être plus normative. Faire d'une structure un outil de démocratie locale ne s'impose pas, mais se réalise dans la durée. La loi, en créant les conseils de développement, a la vertu d'ouvrir une perspective aux acteurs locaux. À eux de saisir l'opportunité et de se donner les moyens pour passer d'un conseil de développement qui s'apparenterait à un comité d'experts temporaire, à un outil de démocratie locale capable de modifier les relations entre élus et société civile, mais également entre acteurs de la société civile* ».

Toutefois pour remplir ces objectifs, faut-il encore que les conseils de développement disposent de moyens suffisants...

2.6. Les moyens des conseils de développement

L'existence de moyens spécifiques aux conseils de développement renseigne sur le degré d'autonomie de ces derniers.

En ce qui concerne les moyens humains, ils sont le plus souvent mis à disposition par convention de fonctionnement avec la structure de gestion. Seuls les conseils de développement des pays de Puisaye-Forterre et à terme Nivernais-Morvan, disposent de moyens humains dédiés spécifiquement à leur animation et à leur fonctionnement.

Mais les moyens d'ingénierie ne se limitent pas aux seuls moyens humains ; les membres du conseil de développement doivent pouvoir commander des études ou des missions d'évaluation, dans le cadre de l'élaboration de la charte ou de sa mise en œuvre par exemple ou encore pouvoir financer des actions de formation, et certains territoires ont fait le choix de doter le conseil de développement d'une capacité financière à cette fin. Là encore, il s'agit des pays Nivernais-Morvan et Puisaye-Forterre (budget de 178 000 € en 2002) et dans une moindre mesure, en raison de la modestie de son montant, du pays Val de Loire-Nivernais central (800 € provenant des cotisations des membres du conseil de développement).

2.7. L'articulation entre conseil de développement et organisme de droit public

Le pays procède d'une organisation souple et légère, faiblement institutionnalisée et dénuée de compétences de gestion. Il a, en effet, vocation à être un cadre fédératif d'intercommunalités, ayant des compétences et des moyens financiers pour agir. Cette configuration obéit par conséquent à une distinction forte entre une logique de mission et une logique d'exercice de compétences, niveau de projet et niveau de gestion. La loi prévoit que les élus sont à l'initiative de la constitution du pays et qu'ils doivent y associer les acteurs locaux en créant un conseil de développement. De ce fait, le pays s'articule autour de deux instances, le conseil de développement et un organisme de droit public ayant capacité à contractualiser et piloter le projet (qu'il s'agisse d'un Syndicat mixte, d'un Groupement d'Intérêt Public de développement local ou d'un Etablissement public de coopération intercommunal mandaté par les EPCI à fiscalité propre couvrant l'ensemble du périmètre du pays, cosignataires du contrat de pays, ayant établi une convention répartissant leurs rôles).

Cependant, l'existence d'une telle structure de droit public à l'échelle du pays, n'est obligatoire qu'au moment de la contractualisation. Jusque-là l'implication des élus peut s'opérer de manière informelle, au sein d'une association d'élus ou à travers leur participation au conseil de développement ou à la structure de coordination des travaux d'élaboration du projet de territoire. Cela étant, la clarification des rôles respectifs des élus (des EPCI et des communes du

territoire, de la structure de pilotage du projet quand elle préexiste) et du conseil de développement doit être recherchée au plus tôt dans la démarche.

Il est donc absolument impératif d'assurer une articulation efficace et pérenne entre le conseil de développement et la (les) structure (s) de droit public.

La mise en place d'un dispositif, formel ou informel, de coordination entre structure (s) de droit public et conseil de développement permet d'organiser leur partenariat, de confronter les points de vue, d'harmoniser les missions, en résumé de piloter le projet de pays dans la durée.

En Bourgogne, ce dispositif de coordination prend plusieurs formes : il peut s'agir d'un comité de pilotage, composé de représentants des deux instances, se réunissant régulièrement (comme dans le cas pour le pays Val de Loire-Nivernais central) ; de l'organisation de groupes de travail communs (Tonnerrois) ; de la participation des élus de la structure de gestion au conseil de développement (Puisaye-Forterre, Châtillonnais) ; des systèmes de participation croisée pour les autres pays bourguignons allant même jusqu'à prévoir la participation à titre consultatif des membres du conseil de développement aux délibérations de la structure de gestion -ce qui n'est nullement prévu dans les textes- (Auxois Morvan-Côte-d'Orien, Nevers-Sud-Nivernais, Nivernais-Morvan).

Il ne suffit toutefois pas de se contenter de l'examen des règlements intérieurs pour évaluer la qualité des modalités de coordination. En effet, quand il est prévu une représentation des élus appartenant à la structure de gestion au sein du conseil de développement, et ceci afin de les mettre en contact avec les besoins exprimés par la société civile, cette représentation n'est malheureusement pas toujours assurée (Faute d'intérêt suffisant pour l'expression citoyenne ?).

En Puisaye-Forterre, pour pallier d'éventuelles incompréhensions sera prochainement élaboré un « code déontologique » sur les valeurs minimales de concertation et d'objectifs entre les deux instances. Ce code, signé par les représentants des collègues, comportera :

- les finalités et les missions des personnes ou des collectifs,
- les questions d'assiduité et de représentation,
- les questions de formation au sein même des organes représentatifs,
- la participation aux assemblées mais également aux travaux de réflexion.

Nombreux toutefois sont les socioprofessionnels et les représentants de la société civile à craindre de voir le rapport de force entre la structure de gestion et le conseil de développement aller dans le sens d'un déséquilibre au profit du premier, et d'aboutir finalement à une confiscation de la contribution de la société civile. Les élus décidant en dernière instance (au sein de la structure publique) de ce qui doit être retenu, peuvent laisser travailler le conseil de développement et le laisser faire des propositions en ne considérant la participation citoyenne que comme un habillage, une obligation légale sans réelle portée.

Certains représentants des chambres consulaires regrettent que les textes législatifs n'aient pas prévu de participation systématique de la société civile au sein de la structure de gestion afin d'éviter que les structures de gestion n'évoluent vers des guichets, où les élus pourraient être tentés de développer des systèmes clientélistes.

LES DIFFERENTES MODALITES D'ASSOCIATION DE LA SOCIETE CIVILE
(réalisées d'après un schéma proposé dans Repères sur : le conseil de développement)



CONCLUSIONS

Une jolie fleur a bien souvent des épines...

La loi Voynet et le décret d'application sont restés assez flous sur les modalités de fonctionnement des conseils de développement. Pensés pour que chaque habitant qui en manifeste la volonté puisse participer au développement du territoire où il vit, ces derniers risquent d'évoluer vers la constitution d'un lieu de contre-pouvoir pour la société civile ou à l'inverse, à un conseil placé sous l'emprise des élus locaux.

Ce phénomène est manifestement lié à l'absence de culture participative. En effet, la France n'est pas la Suisse et le chemin à parcourir est encore long en ce domaine...

Quoi qu'il en soit, l'exercice de la démocratie participative au sein des conseils de développement n'en est encore qu'à ses débuts, mais il risque d'atteindre un point de non retour si certains malentendus ne sont pas éclaircis.

A commencer par le vocabulaire même. Côté élus, on confond l'association des citoyens au mieux avec le débat public, au pire avec la simple information du public. Côté société civile, la démocratie participative est parfois assimilée à la co-décision. Le CESR souhaite rappeler que 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... Conséquence : cette démarche entraîne la redéfinition même de l'intérêt général. Cette notion n'est plus incarnée par l'élus, mais se construit collectivement au fil des réunions et des discussions.

Pour y parvenir cependant, il faut instaurer les conditions d'un débat et combattre les vieux réflexes comme « les meutes hurlantes dans la salle » qui empêchent tout échange ; ou encore 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. De l'autre côté de la table, il est difficile pour les élus de considérer leurs interlocuteurs comme des sources d'expertise et de voir parfois remettre en cause leur analyse. Ils ne doivent pas craindre le débat public local mais plutôt le considérer comme étant le lieu où s'exerce la véritable responsabilité politique, où ils prennent, comme l'écrit Hannah ARENDT « les risques de la vie publique » qui consistent à donner à tous les moyens d'y participer.

Un autre phénomène, lié au manque de culture de la concertation, témoigne de ce même décalage entre élus et société civile : les habitants au sein des conseils de développement ont tendance à se focaliser sur des préoccupations très pratiques plutôt que de se pencher sur des sujets dont l'enjeu est moins palpable ou immédiat. Or, **c'est sur la prospective que la contribution de la société civile est avant tout attendue dans le cadre des pays**. L'élargissement de l'espace public de débat doit être accompagné d'une explication sur la façon dont les fruits des débats seront pris en compte par les décideurs politiques.

Faute d'expressément préciser cette attente, les membres des conseils de développement se trouvent frustrés au moment de la restitution des travaux. Grand est alors le risque de noter une désaffection des conseils de développement, ces assemblées constatant que le processus de discussion n'a pas pesé sur la décision. Un des risques majeurs encourus consiste en effet à assister à un effet boomerang de démobilisation de ceux qui y ont cru, à un repliement sur l'individualisme et le corporatisme, à un délitement du lien social, à un renforcement du fatalisme et à un rejet du politique.

Au-delà des capacités d'écoute mutuelle et de respect qui tiennent au comportement des protagonistes et de la conviction qu'un projet sera meilleur s'il prend en compte des considérations extérieures, l'association de la société civile nécessite donc au sein des conseils de développement que des principes soient respectés et une méthodologie mise en œuvre. La question du temps est centrale : il convient d'arrêter un calendrier de travail, de fixer la fréquence des comptes-rendus, de poser des échéances. Si les choses avancent trop lentement, les gens s'essouffent et finissent par se lasser. Pour la société civile, il s'agit notamment de « tenir la route » face à des élus rompus à l'exercice. Leurs représentants doivent être très mobilisés, prendre le temps d'étudier les différents dossiers, oser faire des propositions.

Une telle « révolution » appelle de la part de chacun l'invention et l'acceptation de nouvelles conceptions de l'action publique et de la « gestion du vivre-ensemble ». Elus locaux et techniciens des collectivités locales doivent apprendre à connaître, respecter, valoriser la compétence des citoyens, lesquels doivent se former, s'informer afin d'avoir réellement prise sur des problématiques souvent complexes. C'est un long travail en commun, un apprentissage pragmatique qui accepte les tâtonnements et les hésitations.

Il a été également observé que faute d'expérience en matière de conduite de projet ou par refus de se doter d'une équipe d'animation qualifiée, certains pays recourent maladroitement à des appuis extérieurs (consultants, agences de développement...) en leur demandant de tout réaliser à leur place (diagnostic, charte, programme) dans des délais parfois invraisemblables. Ces appuis extérieurs ont, quant à eux, peut-être une fâcheuse tendance à recourir aux « recyclages » des projets et des idées... Une certaine standardisation des chartes et un déficit d'appropriation résultent de cet empressement et de cette façon de faire.

Les différents constats quelque peu mitigés, et qu'il serait injuste de généraliser à l'ensemble des pays, militent en tout état de cause pour un approfondissement méthodologique et pour l'intensification des lieux d'échanges, des séminaires de formation, des dispositifs d'appuis techniques nécessaires à l'accompagnement d'une politique riche d'innovations mais de mise en œuvre complexe. L'efficacité des conseils de développement suppose que soient réunies quatre conditions principales :

- leur organisation doit être indépendante de la structure de gestion,
- les participants au travail doivent être traités de manière équivalente,
- les réunions doivent porter sur des questions majeures,
- une pédagogie du débat doit être mise en œuvre.

Le principe d'équivalence consiste à donner à toutes les parties les mêmes informations pour participer à égalité au dialogue organisé. En particulier l'ensemble des éléments composant chaque dossier mis au débat doit pouvoir leur être distribué.

« L'exigence démocratique ce n'est pas seulement de pouvoir s'exprimer librement. C'est aussi de faire émerger les compromis indispensables pour vivre ensemble. Si un débat public permet de dégager les axes d'une solution répondant plutôt bien ou pas trop mal à la diversité des contraintes, c'est un facteur positif. Il nous semble que, dans le silence de la loi, c'est ce à quoi les commissions particulières, gérant les débats publics, peuvent viser. Ainsi, le résultat d'un processus de démocratie participative, vient-il constituer le socle sur lequel les institutions de la démocratie représentative doivent bâtir leur décision »²⁷.

²⁷ J-L MATTHIEU, « L'expérience du débat public » in VALLEMONT S., Le débat public, une réforme dans l'Etat, LGDJ, 2001.

La pédagogie du débat intéresse à la fois les citoyens et les élus locaux qui les représentent. Ces derniers doivent être préparés et formés à l'animation du débat local. On ne s'improvise pas adjoint à la démocratie locale ou à la citoyenneté et l'échange des premières et récentes expériences commence à être organisé. Les travaux de la commission nationale du débat public en France, des conférences publiques de consensus et des « scénarios workshops » au Danemark et des « jurys de citoyens » aux Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne doivent être examinés avec attention. La pédagogie de la citoyenneté locale²⁸ devrait être une préoccupation essentielle de l'exécutif local soucieux d'organiser « la démocratie dialoguante ». Contrairement à ce qui est parfois avancé, les citoyens sont mieux informés que ceux des générations précédentes et le niveau scolaire facilite la compréhension de sujets plus complexes ; il n'en demeure pas moins que, sans une démarche volontariste de l'autorité locale, ne pourraient exercer leur droit au débat que les citoyens qui ont les mots pour le faire. La pédagogie à la « démocratie dialoguante » passe par l'information, premier stade de la démocratie participative.

Il serait en outre fort dommageable que l'effervescence territoriale encouragée, le saut qualitatif dont elle est potentiellement porteuse en termes d'actions collectives, de réflexions stratégiques, de partenariats inter-institutionnels... soient compromis par le retour en force des comportements d'aubaine avec lesquels la loi souhaitait marquer une rupture. Si la démarche de participation à un pays ne consiste qu'à aboutir à des demandes d'aides financières extérieures, cela risque de contribuer à maintenir un état de dépendance et d'assistance et non de favoriser la prise de responsabilité de chacun pour imaginer un développement local endogène.

Il existe d'autre part des critiques plus profondes à caractère sociologique pouvant être formulées à l'égard du fonctionnement des conseils de développement. En effet, le dispositif officiellement introduit pour favoriser la participation fonctionne dans un cadre politique, dont les structures sociales et mentales séparent des initiés actifs, disposés à s'occuper en pensée et en pratique des affaires de la cité, et des profanes qui s'estiment souvent peu concernés et peu compétents, et qui sont peu désireux de s'investir. La mise en place des conseils de développement se heurte donc souvent à l'indifférence et à l'absentéisme d'une large partie du public. Seuls « les citoyens professionnels », ceux qui sont socialement autorisés à prendre en charge les questions politiques se mobilisent à cette occasion et se trouvent sur-représentés dans des lieux ouverts à tous.

Ainsi, même si les associations peuvent contribuer à former le citoyen à l'exercice des responsabilités publiques, elles éprouvent aussi des difficultés à se faire reconnaître dans ce rôle par les pouvoirs publics car elles peuvent apparaître comme une sorte de contre-pouvoir. Centrées sur la défense d'intérêts particuliers ou plus ou moins catégoriels, elles doivent gagner en légitimité. En outre, elles n'ont pas toujours les moyens de s'affirmer dans le débat public. En effet, il arrive fréquemment, dans les domaines notamment du sport, de la jeunesse ou encore de la culture, que les collectivités locales leur délèguent la gestion de certains services publics locaux ou participent activement au financement de leurs activités. Cette délégation ne trouve pas forcément à son origine la volonté de rechercher une meilleure participation de la population. La souplesse de la formule par rapport à la régie directe explique l'intérêt manifesté. Les associations, parce qu'elles sont sans but lucratif, constituent pour la collectivité, des opérateurs moins coûteux. On assiste alors à un détournement de l'association qui devient un simple outil de gestion de la collectivité territoriale. Ses capacités de proposition se trouvent rapidement « muselées » : si elle ne se conforme pas aux exigences locales, les subventions ou la délégation sont supprimées... Et il ne lui reste plus alors qu'à mettre la clé sous la porte et à licencier les permanents à son service. Les modalités de financement devraient ainsi être revues

²⁸ CES, La décentralisation et le citoyen, rapport de Claudette BRUNET-LECHENAULT, 2000.

afin de permettre une contractualisation sur plusieurs années et d'assurer une indépendance réelle aux associations. Au delà de ces modifications, ces dernières devraient aussi se reconstituer autour de projets associatifs pour demeurer les espaces d'expression citoyenne qu'elles étaient par le passé (et ne pas devenir de simple gestionnaire de service public), pour retrouver l'esprit de la loi de 1901 et ne pas perdre toute identité. C'est cela surtout qui leur permettrait de renforcer leur légitimité dans le débat public.

Une autre analyse peut être faite des associations, des chambres consulaires, des socioprofessionnels dans leur ensemble, considérés alors, comme des espaces de reproduction et de pérennisation du pouvoir local. Ils « médiatisent les conflits idéologiques de la société globale, contribuent à la formation des élites et à la structuration du pouvoir local tout en légitimant la sphère politico-administrative²⁹ ». Le risque de bureaucratisation des associations est très souvent réel et lié à l'importance de certaines d'entre elles et au comportement des citoyens-consommateurs. Le vieillissement des militants associatifs et la notabilisation des responsables sont des phénomènes remarquables par les sociologues. Les associations ne sont pas nécessairement représentatives de la population locale ; les assemblées générales peuvent n'être que fictives ; certaines associations gèrent des fonds très importants et ont recours à un grand nombre de salariés parfois qualifiés. On y retrouve les mêmes dysfonctionnements de la démocratie qu'au niveau du pouvoir local.

Enfin, il a été fréquemment observé que l'âge moyen des membres des conseils de développement est relativement élevé. Les jeunes, les actifs sont peu présents, happés qu'ils sont par leur vie professionnelle et/ou familiale. Il serait peut-être judicieux de réfléchir à un statut citoyen construit à l'image de celui des représentants syndicaux salariés...

En outre, si les conseils de développement contribuent de façon certaine à élargir le nombre des intervenants et tendent ainsi à modifier les conditions de l'élaboration des décisions publiques, reste à savoir si ces transformations procédurales ont des effets substantiels sur la définition des projets et l'orientation des décisions. Et de cela, il est encore un peu tôt pour en juger.

Il est également légitime de s'interroger sur l'avenir institutionnel des pays et sur le sort qui sera réservé aux conseils de développement dans le cadre de la nouvelle vague de décentralisation. La poursuite de la décentralisation représente-t-elle un gage de réussite pour la démocratie locale, un renforcement de moyens qui seront mis à disposition de cette dernière ? Dans les discours, la décentralisation ne peut être qu'au service de la démocratie locale. Elle permet aux citoyens de participer, d'être informés, de pouvoir agir et intervenir plus facilement sur leurs représentants élus. A l'épreuve des faits, on s'aperçoit qu'il y a un grand écart entre d'une part cette proclamation commune, dans les discours et dans les textes et d'autre part la pratique politique. Les principaux bénéficiaires des avancées décentralisatrices ont été les exécutifs locaux dont les pouvoirs se sont considérablement accrus ; le citoyen a été longtemps oublié... Il est peut-être illusoire de croire que la décentralisation « fait passer les affaires de la main des fonctionnaires à celle des citoyens et constitue le gouvernement du pays par le pays³⁰ ».

De la même manière que les constitutions ne suffisent pas à faire une démocratie, les procédures fixées par le centre, aussi précises et avancées soient-elles, n'entraînent pas nécessairement le débat démocratique local. Même si « les formes de communication aux moyens desquelles une volonté politique rationnelle est supposée pouvoir se former par voie de discussion appellent une institutionnalisation juridique³¹ », seul l'inventaire des pratiques de mise

²⁹ M. BARTHELEMY, Associations : un nouvel âge de la participation », Presses de Sciences Po, 2000.

³⁰ P. DESCHANEL, La décentralisation, 1895 cité par Michel RASERA, La démocratie locale, LGDJ, 2002

³¹ J.HABERMAS, « Droit et Démocratie », Gallimard, 1997.

en œuvre du droit qualifie le jeu local de démocratique. Les auteurs du rapport « Vivre ensemble »³² affirmaient qu'il s'agit bien d'un esprit à promouvoir, d'une prise de conscience à susciter autant que de textes à imposer.

³² « Vivre ensemble », Rapport de la commission de développement des responsabilités locales. La documentation française, septembre 1976.

EN BREF

Absence de culture participative	Quelques recommandations pour des conseils de développement plus efficaces
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Confusion même sur le sens de l'association de la société civile ➤ Relative ignorance et frilosité des élus ➤ Méfiance des socioprofessionnels et des associatifs ➤ Faible présence du monde associatif au sein des conseils de développement ➤ Mauvaise préhension des enjeux ➤ Faiblesse des outils méthodologiques ➤ Indifférence et absentéisme d'une large partie de la population 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Développer les capacités d'écoute mutuelle et de respect 2. Renforcer les appuis méthodologiques : <ul style="list-style-type: none"> - instaurer les conditions d'un débat, - clarifier les enjeux de l'association de la société civile, - préciser les modalités de la concertation : calendrier, ordre du jour, organisation du travail, mode de restitution et de prise en compte, - former les élus, les techniciens et les membres de la société civile à la pédagogie du débat et au développement local (le Conseil régional dans le cadre de « Cœurs de Territoire » pourrait prévoir des crédits spécifiquement dédiés à cet usage) 3. Assurer l'indépendance et une ouverture aussi large que possible au conseil de développement 4. Engager une large politique d'information et de communication



BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

-  *Ces territorialités qui se dessinent* sous la direction de Bernard DEBARBIEUX et Martin VANIER, bibliothèque des territoires - édition de l'Aube, DATAR, 2002.
-  « *Pays* » et territoires : de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire sous la Direction d'Annie BLETON-RUGET, Pierre BODINEAU, Jean-Pierre SYLVESTRE –éditions universitaires de Dijon, 2002.
-  *L'identité de la France*, Fernand BRAUDEL, Paris, Champs/Flammarion 1986 - tome 1.
-  *La Vie quotidienne des paysans bourguignons au temps de Lamartine*, Henri VINCENOT Paris, Hachette 1976.
-  *Histoire du droit public français*, Philippe SUEUR - Paris - PUF 1989.
-  *Les pays*, Nicolas PORTIER, La Documentation Française - Paris 2001.
-  *La démocratie locale*, Michel RASERA, collection Systèmes, LGDJ 2002.
-  *Le débat public, une réforme dans l'Etat*, S. VALLEMONT, LGDJ 2001.
-  *Droit et Démocratie*, J. HABERMAS, Gallimard, 1997.

AVIS et RAPPORTS

-  « *La décentralisation et le citoyen* », Conseil économique et social, rapport de Claudette BRUNET-LECHENAULT, 2002.
-  « *Pour une république territoriale : l'unité dans la diversité* », Michel MERCIER, Rapport d'information fait au nom de la commission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation, séance ordinaire du Sénat du 28 juin 1999
-  « *Vivre ensemble* », Rapport de la commission de développement des responsabilités locales. La documentation française, septembre 1976.
-  « *La mise en place des pays bourguignons : état des lieux et difficultés* ». Les entretiens du CESR de Bourgogne

📖 « *Les territoires de projet en Bourgogne : les pays* », session du 26 février 1999. CESR de Bourgogne

DOCUMENTS TECHNIQUES

Repères sur le conseil de développement, Entreprises Territoires et Développement, collection Territoires en développement

REVUES

📖 Nicolas PORTIER, « Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation », Revue Territoires 2020, n°5 mars 2002, DATAR

📖 Pierre BODINEAU, « Permanence et mutations des pays dans l'aménagement du territoire », communication au séminaire sur « les pays : de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement du territoire » (Dijon 17 et 18 janvier 2001)

📖 Gérard MOTTET, « Les pays bourguignons, permanence et évolutions », Bulletin de l'association des géographes français, n°3, septembre 2002

📖 J.A. MAZERES, « Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique générale », RDP, 1990, pp ; 609-642

📖 Georges GONTCHAROFF, « Petite généalogie historique et conceptuelle », Territoires, octobre 2002.

📖 Denys LAMARZELLE, « La démocratie participative nécessite des fonctionnaires formés et motivés », La gazette des communes n°1595-30.04.2001.

📖 Philippe POTTIEE-SPERY, « Comment favoriser la -01.06.2001 locale », Le courrier des maires et des élus locaux, n°137- 06.2001.

📖 Jean-Philippe BONDY, « Concertation : le difficile apprentissage », Environnement magazine, n°1607- mai 2002

📖 Culture participative en Avallonnais, La lettre du développement local n°1

📖 Les pays inventent des méthodes de travail, La Gazette des communes n°14/1640 du 08.04.2002

📖 Pays : comment monter un conseil de développement, La Gazette des communes, n°1574-20.11.2000

📖 Comment améliorer la participation des habitants ?, La Gazette des communes n°1636 ;11.03.2002

📖 Les risques de la participation citoyenne, Jean HORGUES DEBAT, accompagnateur de l'expérimentation nationale « Pour des conseils de développement participatifs » ARDL-PACA, réseau Unadel

📖 Démocratie représentative et démocratie participative, Jean-Claude COIFFET, Cercle Condorcet de Bordeaux

JOURNAUX

« Conseils de développement, vers un outil de démocratie locale », Sabrina COSTANZO, Journal de Territoires n°430, septembre 2002.

SITES INTERNET VISITES

📖 www.unadel.asso.fr

📖 www.pays.asso.fr

📖 www.cr-bourgogne.fr

📖 www.revues.org

📖 www.ladocumentationfrancaise.org

📖 www.datar.gouv.fr

📖 www.intercommunalites.com

📖 www.conseil.constitutionnel.fr

📖 www.senat.fr

GLOSSAIRE

tectonique : lié à la fracturation de l'écorce terrestre par des forces géologiques internes. Le fossé bressan est un fossé d'effondrement, consécutif au soulèvement alpin, et qui s'est ensuite rempli de sédiments marins et lacustres jusqu'à une époque récente (lac de Bresse au Quaternaire). D'où, aujourd'hui encore la large extension du lit majeur de la Saône et du Doubs et de leur aire d'inondation.

axe cristallin du Morvan : ensemble des roches anciennes qui forment ce massif : granite, granulite, gneiss, porphyre, etc., très utilisé en matériaux de construction à forte résistance (bordures de trottoir, ballast ferroviaire, etc.).

Jurassique et Crétacé : deux grands systèmes géologiques de l'ère Secondaire (respectivement 205 à 130 M.A.) dominés en Bourgogne par la sédimentation calcaire marine (Tonnerrois, Châtillonnais, Sénonais).

calcaire à entroques : calcaires à débris d'organismes marins, les crinoïdes, en forme de disques, à la cassure brillante qui ajoute à l'éclat de la « pierre du Brionnais ».

openfiels céréalier de la Forterre : en traduisant mot à mot de l'anglais veut désigner les paysages ruraux à « champs ouverts » par opposition au bocage formé par les haies.

cuesta du Jurassique terminal : terme géologique d'origine espagnole désignant un relief de côte dans un bassin sédimentaire dû à l'alternance d'une couche dure et d'une couche tendre. Sept « cuestas » ou côtes se succèdent ainsi des Vosges à l'Île-de-France dont la Côte de la Moselle, la Côte de Meuse, l'Argonne, la Côte des Bars, la Côte de Champagne. Ces côtes sont traversées par fleuves et rivières en « percées conséquentes », sites de villes et de vignobles (Bar-sur-Seine, Bar-sur-Aube, Tonnerre, Chablis)

horst cristallin de Saint-Saulge : terme d'origine allemande désignant un bloc de granite soulevé par la tectonique par opposition au graben ou fossé : horst du Morvan, et graben de la Bresse. La route de Nevers à Château-Chinon montre très bien le bloc soulevé et boisé de St-Saulge au milieu des collines bocagères du Nivernais.