

Café-géo à Toulouse le 27 mars 2002 :

## La République et ses territoires : L'ÉMERGENCE DES « PAYS »

*Par deux géographes acteurs du Pays de Comminges :*

J.Pierre **NEUMAN** (DIRECTEUR DU COMITE DE BASSIN D'EMPLOI DU COMMINGES)

André **SANGAY** (MAIRE DE BILLIERE, PRESIDENT DU SIVOM DE LUCHON)

Depuis la **loi Aménagement du Territoire (juin 1999)**, les **Pays et les Agglomérations** se mettent en place dans un nouveau cadre institutionnel. La Loi fixe une méthode qui permet l'engagement de contrats territoriaux de développement. Les Contrats de Pays ont une histoire trentenaire : *la nouveauté aujourd'hui est qu'ils acquièrent la force d'une Loi de la République*. En réalité, ce n'est pas une seule Loi, mais, depuis le début des années 1990, un corpus de lois et de décisions politiques qui oriente le débat démocratique français vers une démarche plus participative dans le domaine de l'Aménagement du Territoire et du Développement Local : Loi Pasqua (1994), Loi d'Orientation Agricole, Loi d'Orientation Forestière, Loi Solidarité et Renouvellement Urbain, Loi sur la Coopération Intercommunale, Lois Chevènement et Voynet (1999).

Cette démarche ascendante tend à promouvoir une **démocratie participative** avec la systématisation des Conseils de Développement et l'installation du **projet de pays** (ou d'agglomération) au cœur du dispositif. Elle prend en compte les territoires vécus des individus, propose de mettre en place des *partenariats multiples* pour établir des *projets cohérents et concertés*, prenant en compte les diversités de la société pour être plus réalistes. Avec à terme l'objectif de faire exister concrètement cette conception de la démocratie sur le territoire, les porteurs de projets, doivent, dans le cadre de ces lois, rédiger une **Charte** qui scelle les partenariats d'acteurs de tous horizons (sociaux, culturels, environnementaux).

Complémentaires des structures déjà existantes dans le *cadre de l'intercommunalité* (Parcs Naturels Régionaux, SIVOM), ces "**pays**", qu'ils soient en cours d'émergence où déjà institutionnalisés, *ne sont pas un échelon administratif supplémentaire* dans le cadre de la décentralisation (comme la Région), mais au contraire **un lieu de pouvoir local** issu d'une *réflexion géopolitique sur les territoires de la République française* qui donne naissance à **une nouvelle carte des territoires**, souvent à cheval sur les divisions administratives antérieures (départements, régions, communautés de communes). Enfin, les pays s'inscrivent plus largement dans la « réconciliation » qui s'opère entre espaces urbain et rural, comme en témoignent les contrats d'agglomération, qui sont une démarche similaire à celle des pays, avec cette même volonté d'ouverture au débat et de mobilisation locale.

### QUELQUES AXES DE REFLEXION

- Dans quelle mesure les pays constituent-ils **un nouveau mode d'organisation territoriale**, à quelles conditions peut-on envisager une territorialisation correspondante de l'action publique ?
- Quelles sont les complémentarités, les **articulations entre les pays et les structures déjà existantes** ?

- Enfin, du projet à la charte, quelles bases les pays jettent-ils pour un **développement durable** ?

## Etapas générales de l'émergence d'un pays

### I- UN CADRE INSTITUTIONNEL NOUVEAU

L'émergence des pays se fait dans un contexte institutionnel nouveau, même si la conception de développement local fait déjà son chemin depuis les années 1970. En effet, les années 1990 ont étayé la réflexion sur *la place de l'échelon local dans la vie politique et économique française*, dans la mesure où un cadre institutionnel a été mis en place pour rendre effective cette conception.

Deux apports législatifs sont particulièrement importants :

- la ***Loi Pasqua (1994)***, qui s'inscrit dans une conception gaullienne rénovée du rôle de l'état, lequel doit être repensé pour **favoriser le développement territorial**. La démarche part sur la base des *contrats de pays*, en travaillant étroitement avec la DATAR (dirigée par J.L. Guigou). Ce projet cherche un niveau de pertinence supérieur qui passe par la *libre association des hommes au-delà d'une action républicaine de l'Etat*. Toutefois cette loi n'a jamais été appliquée pour cause d'alternance politique à partir de 1997 avec la dissolution de l'Assemblée Nationale et la mise en place de la cohabitation.
- La ***Loi Voynet (1999)***, (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires) est complémentaire du travail du précédent gouvernement. Elle s'inscrit dans la continuité de la législation Pasqua, en gardant la *même structure* (les "pays") et en poursuivant, non sans hésitations, de la collaboration avec J.L. Guigou et la DATAR. Mais la nouvelle Loi présente *modifie le contenu de ces structures* par une orientation nette d'une part vers une **mobilisation citoyenne** plus efficace, d'autre part vers un objectif général de **développement durable**.

### Ces deux axes majeurs se traduisent par deux éléments opérationnels forts :

#### - Le Conseil de Développement

Il mobilise toutes les catégories de citoyens choisis dans le cadre du pays, il n'est *pas réservé aux seuls élus*. Aujourd'hui, on distingue deux catégories de pays par rapport à ce Conseil de Développement : ceux dont le conseil de développement est essentiellement constitué d'acteurs issus du milieu associatif ; ceux qui introduisent au sein du conseil, en plus des associations, des représentants des entrepreneurs, des syndicats, et des différents acteurs qui interviennent d'une façon ou d'une autre sur le territoire (c'est ce qui se passe dans le Pays de Comminges)

- Le « **guide** » **édité par l'état** pour mettre en place le développement durable. Celui-ci qui n'était au départ qu'un outil méthodologique pour donner une orientation aux projets, une liste des possibles, est devenu à l'usage un quasi *passage obligé*, ce qui démontre les difficultés importantes à inverser les tendances de l'état français à centraliser la décision.

## II- DIFFICULTES DE MISE EN PLACE , CONFLITS D'INTERETS

Les pays s'inscrivent ainsi dans un *système de contractualisation* qui se met en place plus largement à l'échelle européenne, avec une harmonisation délicate des cadres institutionnels des différents états de l'Union. Ils doivent entre autres avoir un rôle sur la réorganisation des services publics.

Il doit nécessairement exister **une articulation avec les agglomérations**, qui sont, pour simplifier, l'équivalent urbain des pays, du moins dans la démarche et les objectifs généraux. Ainsi, certains pays rencontrent des difficultés à se mettre en place du fait de tensions politiques ou de luttes d'intérêts qui prennent le pas sur la démarche participative et le développement durable. *En Midi-Pyrénées*, c'est notamment le cas *en Aveyron* où certains se refusent à voir les pays en projet dépasser les limites du département pour des raisons plus politiques que le développement durable, et où le partenariat des futurs pays avec l'agglomération de Rodez se fait plutôt sur le mode de la concurrence.

Ces observations traduisent la difficulté d'instaurer un équilibre, notamment en ce qui concerne la façon d'articuler développement économique impératif et développement durable, et soulignent encore le **poids de l'héritage jacobin centralisateur** de la République française.

### Le Comminges

## I- ETAT DES LIEUX

### Caractéristiques économiques

- un territoire qui avait des difficultés à se développer à cause de problèmes d'organisation des *rapports de force* internes.
- un territoire qui perd lentement sa population : en raison des facilités de déplacement, *le peuplement n'est plus directement lié à l'emploi*.
- un territoire qui possède un *potentiel naturel* conséquent avec des gisements de gaz naturel qui engendrent des emplois et un certain dynamisme économique, puisque les ressources ont attiré Péchiney notamment, parmi quatre ou cinq grandes entreprises qui se sont installées sur le territoire avec des besoins d'énergie ( bois, ciment, etc)
- une *décision de l'état* qui a installé une *usine de pâte à papier à St Gaudens*, ce qui a initié un développement du bassin d'emplois (1000 emplois créés) et a fait passer St Gaudens du statut de gros bourg à celui de ville. Mais cette évolution s'est faite par injonction de l'état, l'usine a été mal placée, la filière bois mal organisée (le bois exploité venant en partie du Brésil !), et l'usine a perdu des effectifs très tôt.
- ce parachutage commandé de haut et à distance par l'état centralisateur constitue une aberration que l'organisation en pays semble permettre d'éviter en donnant la parole aux acteurs locaux, et ce d'autant plus facilement qu'il existe bien en Comminges, comme en de nombreux autres pays pyrénéens, *une tradition intercommunale étroitement liée au mode d'exploitation traditionnelle des terres*.

### Modes de gestion politique : une tradition intercommunale qui renaît

Le Comminges est un petit pays de tradition agropastorale, dont le thermalisme a fait la renommée depuis le début du XX<sup>e</sup> s. ; mais la crise rurale de l'après-guerre et l'exode rural massif ont accéléré le déclin. Ainsi, dès 1973, constatant qu'elles ne pouvaient plus se suffire à elles-mêmes, les petites communes du Comminges décident de se réunir en SIVOM. En 1975, naît le SIVOM du canton de Luchon, qui sera suivi d'une floraison d'*intercommunalités*.

Toutefois, cette intercommunalité reste marquée par un « esprit de clocher » assez fort, malgré la tradition ancienne de coopération (*cf.* les syndicats du Moyen Age, et la tradition agropastorale qui favorise la cogestion des terres par différentes communautés). En 1995, sont établis des *contrats de terroirs*, qui scellent une coopération plus étroite entre SIVOM, département, région et état, relayés aujourd'hui par les *contrats de pays*. D'une façon générale, la **contractualisation** est un mode de fonctionnement qui s'étend à d'autres activités (par exemple l'Université) et à toutes les échelles territoriales (du "pays" à l'Europe).

## II- LE FONCTIONNEMENT DU PAYS DE COMMINGES

### Une dynamique originale et nouvelle

Le pays réunit tous les acteurs dans un **Conseil de Développement**, où les collègues sont à égalité. La difficulté majeure est de ne pas recréer de cadre électoral qui caractérise la démocratie représentative et de créer une légitimité de démocratie directe. Ainsi, parmi les 4000 associations que compte la région, participent au conseil celles qui font preuve de dynamisme, le nombre d'adhérents n'étant pas le critère de représentativité. Des associations de toutes tendances et couleurs politiques sont représentées (aussi bien Attac que le Medef, la CGT, la CGPME...)

En somme, le Comminges tente de créer une dynamique originale et nouvelle, car, comme le souligne René Souriac, historien Commingeois : « *ce n'est pas dans l'Histoire qu'on puise le dynamisme* ». Le pays compte beaucoup sur **les forces vitales dont il dispose, aujourd'hui, sur place**, plus que sur la théorie et la réflexion des experts (sans les rejeter pour autant).

### Quel niveau de cohérence ?

Le pays tient à ne pas se cantonner à jouer un rôle de nouvel échelon administratif dans un état qui en compte déjà beaucoup. De fait, cette perspective est même contraire aux objectifs principaux du pays qui sont d'exister comme **relais privilégié d'une démocratie locale** qui a du mal à s'exprimer ou même à émerger au sein d'un appareil français complexe. Mais encore faut-il pouvoir démontrer et appliquer au jour le jour cette cohérence recherchée.

A ce titre se pose notamment la **question du financement**, qui est cruciale pour la réalisation de projets. A l'heure actuelle, les pays reçoivent une **prime de l'état, la DGF**. Ce financement se présente sous la forme d'un "pot" commun redistribué en fonction de la richesse fiscale, de la population : or aujourd'hui, les pays ruraux n'ont pas tous les mêmes critères, ce qui crée des inégalités. *Ce financement par l'état n'est donc pas entièrement satisfaisant, puisqu'il peut rentrer en contradiction avec les objectifs même des projets (initiatives et intérêts locaux, indépendance décisionnelle)*. Par ailleurs, la répartition de la DGF (globalement en hausse) profite aux agglomérations plus qu'aux pays.

Toutefois, il faut considérer que nous nous trouvons actuellement **en phase d'émergence** et qu'il est nécessaire d'obtenir de l'aide, l'important étant de garder les objectifs premiers à

l'esprit, et d'être lucide sur le risque important que comporte un tel mode de financement pour le développement durable (qu'il peut très vite bloquer).

## CONCLUSION

**Quelle géographie et quelle place pour les géographes dans les territoires ?** Le débat pourra faire le lien avec des *réflexions fondatrices* de la géographie contemporaine : la géographie active de PHILIPPONEAU, l'injonction de Bernard KAYSER : "sans enquête, pas de droit à la parole", la refondation d'une géographie stratégique par Yves LACOSTE, qui rappelait que "la géographie, ça sert d'abord à faire la guerre"...

Mais notre société ne demande-t-elle pas aujourd'hui autre chose : ***une géographie impliquée, citoyenne et militante ? Des géographes qui ne se contentent pas de décrire, mais qui s'engagent, voire qui participent à la transformation du monde ?***

## DEBAT

**Question 1 :** (un monsieur qui se présente en tant qu' « écomanager »)

*Vous nous avez beaucoup parlé de l'assiette économique, mais qu'en est-il des fondements culturels du pays ? D'autre part, faites-vous appel à un management pour gérer le développement durable ?*

**J.P. NEUMAN :** Le souci de cohésion culturelle est effectivement au cœur de notre projet, mais dans la mesure où le pays évolue dans un environnement qui est déjà organisé en différentes « cases » (communes, PNR, SIVOM, etc.), nous sommes obligés de raisonner avec un **objectif sectoriel**. Notre projet, la charte de territoire, donne la possibilité de s'organiser mais n'impose pas de thème. Ce sont des orientations qui sont émises, en fonction desquelles les différents acteurs convergent.

Par exemple, une des orientations, « *eau et paysage* », offre un espace de réflexion pour tous les projets correspondants liés au développement durable, qui sont discutés avec le concours de l'ARPE (Agence Régionale Pour l'Environnement).

Ce mode de fonctionnement qui opère à l'intérieur d'un véritable puzzle géographique suppose un effort énorme à faire pour harmoniser les politiques. Dans ce contexte, un « plan de gestion » permet de consulter les populations, de respecter la Charte Paysagère.

**Question 2 :** (enseignant à l'UPS)

*En écoutant votre présentation, j'ai relevé que vous avez insisté sur un mode de recrutement des représentants non électif : j'ai l'impression que pour vous, et dans le cadre du pays, « être élu, c'est mal ».*

**J.P.N. :** Je n'ai pas voulu remettre ici en question la pertinence de la démocratie représentative, simplement, la démarche du pays vise à la compléter en mettant plus l'accent sur un travail de **mobilisation de chaque individu** qui est un acteur potentiel du pays, sur la nécessité de s'engager qui garantit seule la vitalité du pays. D'autre part, *les élus sont bien présents au sein du pays.*

**Question3:** (René SOURIAC, Vice-Président de l'UTM)

Je tiens à me présenter d'abord en tant que Commingeois, puis Professeur d'Histoire à l'UTM, et enfin Président de la Société des Etudes du Comminges, qui existe par ailleurs depuis 1884, ce qui peut être important à prendre en compte pour saisir **l'ancienneté de l'intercommunalité en Comminges**.

*Quand on regarde la carte de France des pays, on remarque que le Midi est sous-représenté...alors qu'il était autrefois plutôt sur-représenté avec de puissants syndics.* La politique de contrat est difficile, mais la réflexion des historiens montre qu'elle a pourtant déjà existé, puis en quelque sorte détruite par la centralisation (antérieure à la Révolution) : jusqu'au XVI<sup>e</sup>, voire XVII<sup>e</sup>s., justement dans le Midi, les structures politiques étaient décentralisées. A ce titre par exemple, notre pays était nommé le « Pays et Comté de Comminges » et comptait un seul représentant du roi, tandis que le reste de l'assemblée était composée de régionaux (nobles, clercs, roturiers).

La loi de décentralisation (Loi Defferre, 1982) est encore jeune et la démocratie participative est longue à développer...ou à ressusciter, mais les démocraties locales restent des systèmes très puissants qui offrent moyens et perspectives pour le développement.

**J.P.N.** : Cette sous-représentativité du Midi est peut-être tout simplement liée au fait que l'initiative "pays" s'est développée récemment depuis la Bretagne et selon un axe ouest est, mais la carte actuelle est un résultat de politiques contractuelles **au cours des années 1975-1995**, et aujourd'hui, les choses sont en train d'évoluer, les contrats s'étendent au sud et nombreux sont les projets qui sont en passe de se concrétiser. Il n'y a pour s'en convaincre, qu'à jeter un coup d'œil à la carte des projets pour Midi-Pyrénées, qui atteste de la **vitalité de l'intercommunalité de notre région** (une trentaine de pays en projet ou existants).

La Loi Pasqua a permis de refonder la vie locale, ne serait-ce qu'en redéfinissant des arrondissements pour la vie quotidienne (l'aire de recrutement des lycées par exemple). Mais pour que le projet puisse réellement exister, il faut encore opérer une véritable révolution culturelle, sans quoi le contenu «développement durable» ne peut trouver sa pertinence. De fait, si on compare l'avancée de l'intercommunalité en France par rapport à l'Agenda 21 (adopté en 1992, à la conférence de Rio) **le développement durable est à la traîne, les projets n'ont été lancés ici qu'à partir de 1996-97 !**

**André SANGAY** : On ressent actuellement la **résistance énorme d'un état jacobin face à l'émergence des pays**, avec l'enchevêtrement de l'appareil administratif, voire un véritable barrage politique aux projets. Concernant les contrats de terroirs, les choses évoluent très vite, ils sont devenus des *contrats de pays* et tout le dispositif a évolué. En Italie, par exemple, les choses sont beaucoup plus simples, pourtant ce n'est pas un état du nord !

Prenons une question beaucoup plus pragmatique, mais très représentative à mes yeux des soucis administratifs quotidiens d'un pays : le nom du tout petit village dont je suis maire, Billière, est affublé de trois pancartes aux orthographes différentes (Billère, Billères) demandant une simple harmonisation, mais nous nous sommes retrouvés face à des complications incroyables de l'administration d'état qui en a bloqué le processus.

On peut ajouter à ces difficultés le danger d'une *gestion par la ville des pays ruraux*, dont la vitalité et la force de proposition des acteurs locaux sont trop souvent asphyxiées par le passage obligé par les experts en tous genre, citadins ou au service de l'Etat.

Aujourd'hui, c'est un fait, les départements sont obsolètes, et c'est bien que tout cela bouge : **le territoire de la République explose**. Ainsi, sous l'impulsion de Barcelone, ville

européenne dynamique, et de Jordi PUJOL, la Catalogne est en passe de se trouver une légitimité de région européenne, entre France et Espagne, avec des villes relais comme Montpellier et même Toulouse.

**Question 4 :** (Annabelle CANTALA, étudiante en DEUG 2 de Géographie à l'UTM)

*En tant qu'aveyronnaise, j'ai été sensible à votre développement sur les problèmes de l'émergence des pays en Aveyron. Mais cela me pose un problème quant à la mise en place des pays et à leur légitimité démocratique : **est-elle vraiment issue d'une démarche ascendante de la part des acteurs ?** En effet, la population aveyronnaise n'est pas directement mise à contribution et les contentieux semblent être le fait de divergences politiques entre élus. Alors, au tout début, qui décide ? Quel est **le lien réel entre démocratie participative, poids des élus, et légitimité démocratique ?** A ce propos, j'aimerais aussi que vous reveniez sur le mode du choix des représentants.*

**J.P.N. :** Il est important de garder à l'esprit que **les pays sont en cours d'émergence**, nous sommes engagés dans une démarche progressive et concertée à plusieurs niveaux, notamment européen. Il est nécessaire, mais long, d'être en accord pour que ça fonctionne.

D'autre part, il est vrai que **la constitution du Conseil de Développement se fait par cooptation**, et que cette méthode ne rentre pas dans le cadre de la démocratie représentative, mais pour être efficace et avoir une raison d'être, le mode de représentation des pays se doit d'être complémentaire et non pas identique : la légitimité démocratique ne tient pas aux seules élections, mais aussi à la **mobilisation** des institutions (associations, administrations, syndicats, etc.) et des individus (personnalités, chercheurs, géographes, experts... et citoyens).

**Question 5 :** (Philippe BERINGUIER, enseignant-chercheur en Géographie à l'UTM)

*Quelle est la **place du paysage** dans la démarche du pays ? Un paysage participe aussi à la définition du pays, dans la mesure où il fait partie du cadre de vie, et pas seulement dans sa matérialité, mais à travers les affects qu'il suppose, les représentations qu'on se fait du lieu de vie. En quoi le paysage est-il articulable avec les thèmes porteurs du pays ?*

**A.S. :** Il est vrai que le paysage et les représentations qu'il véhicule est omniprésent dans l'émergence et l'instauration d'un pays, dans la reconnaissance qu'il obtient de la part des différents acteurs, et ce *pas seulement en ce qui concerne les questions écologiques*, comme on a pu le voir avec la question récurrente de la présence des ours dans les Pyrénées, qui met en lumière les différentes représentations qui existent d'un paysage, de ce qui fait sa particularité.

**Conclusion :** (Jean-Marc PINET, responsable des cafés-géos à Toulouse)

**Le territoire de la République est en train d'exploser**, disait tout à l'heure A. SANGAY. Il y a 20 ans, ce *territoire unique* était divisé en circonscriptions administratives, avec préfets et sous-préfets, légitimes parce que nommés par l'état, dont la seule tâche était de le représenter, sans autonomie, en simples relais.

Nous avons volontairement choisi pour sous-titre du café-géo de ce soir : *La République et ses territoires*, afin de situer l'émergence des "pays", présentée par les intervenants à partir de leur expérience en Comminges, dans la multiplicité des acteurs et de leurs projets qui est une nouvelle donne de l'organisation territoriale française. Après les Lois DEFFERRE sur la décentralisation (1981-82), on peut se demander à qui revient l'organisation de **ces nouveaux**

**territoires**, depuis les subdivisions administratives à qui l'Etat cède une partie de ses pouvoirs jusqu'aux territoires émergents qui se veulent issus de la démocratie participative.

C'est mettre en lumière la dualité entre centralisation républicaine et forces vives locales, mais aussi soulever une autre question, fondamentalement géographique : entre le "pays" et l'Europe, tous deux en construction, **à quelle échelle territoriale l'action publique s'exerce-t-elle ?** Ou encore, pour reprendre une formulation plus large de François TAULELLE (enseignant chercheur à l'UTM et en Sciences Politiques) : **quelles sont les échelles du territoire ?**

C'est du même coup poser, à la veille des élections présidentielles et pendant une campagne électorale qui fait silence sur ce problème (voir *Le Monde* du 7 Mars), la question commune à tous les citoyens, géographes ou non, **d'une réforme nécessaire de l'Etat.**

Compte-rendu des interventions et du débat établi par  
**Annabelle CANTALA** (étudiante en Géographie à l'UTM)