



## L'édito : Le Pays, avenir de la coopération locale ?

Mis à mal par la Loi RCT, la légitimité et l'utilité des Pays ne sont pas à remettre en cause. Les Pays proposent une échelle convenable pour porter et promouvoir des ambitions qui transcendent les intercommunalités et ouvrent la voie vers des espaces d'avenir. La logique qui a présidé à leur définition, en tant que territoires présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale », conserve sa pertinence au moment où l'intercommunalité évolue. Les Pays possèdent – probablement grâce ou à cause de leur apparente faiblesse – les moyens de « la mise en valeur des potentialités du territoire » en s'appuyant « sur l'initiative et la participation des acteurs locaux ».

L'outil est bon. Dans la pratique, les acteurs qui en ont eu la charge n'ont pas toujours su le faire vivre avec efficacité sur la durée. Il ne s'agit pas ici de leur jeter la pierre. Cependant, comme toujours dans ce cas, il est plus facile d'accabler l'outil plutôt que de chercher à corriger l'utilisation que l'on en a faite. Or, il est probable en effet que le Pays exige d'autres modalités de gouvernance et d'autres dynamiques de management. Il doit demeurer un instrument phare (qui éclaire, montre la voie pour rentrer au port) dont les élus ne doivent abandonner ni le choix des orientations ni la maîtrise du cap.

## Les Pays acteurs de la dynamique territoriale

Plus de dix ans après la Loi Voynet, les Pays sont en passe d'achever leur croissance. Cependant s'ils sortent de l'enfance ils n'ont pas encore atteint l'âge adulte. Ils entrent, dirons nous, dans la phase de l'adolescence, phase plus d'une fois critique. Dix ans pour certains, douze ou quinze ans pour d'autres, ce n'est pas long. Et pourtant quelques-uns pourraient paraître déjà vieux. Un peu lassés, désabusés. Peut-être enclins à s'abandonner à une mort douce ou lente...

Or, la plupart du temps, les Pays ont joué un rôle sur leur territoire que d'aucuns jugent indéniable. Au tournant des années 2000, ils ont été acteurs d'un élan certain dans la mise en œuvre de l'intercommunalité. En même temps que les Communautés de communes se généralisaient - certaines avaient une expérience antérieure, avec les districts et les syndicats intercommunaux -, les Pays engageaient des démarches soutenues en matière de développement économique, culturel, de santé... Ils ouvraient la voie à d'innovants dossiers de développement durable (économie d'énergie, énergies alternatives, transports et mobilité etc.). Ils mobilisaient les volontés pour la valorisation d'une identité de territoire... Enfin, ils étaient le lieu d'un partage d'expérience dont beaucoup d'élus ont bénéficié.

Certes, les conditions étaient favorables. Pour enclencher le mouvement, mais aussi pour asseoir la légitimité des Pays, Etat et Régions avaient su se montrer incitatifs à travers le volet territorial des contrats de Plan. L'Europe elle-même n'avait pas été avare, notamment à travers les programmes LEADER. Souvent, une personnalité politique locale disposant d'une

autorité avérée avait donné le « la » et entraîné ses collègues élus dans l'aventure. Celle-ci en valait la chandelle car des financements étaient à prendre. Leur traduction concrète en termes de création d'équipements ou d'améliorations des services rendus à la population pouvait s'avérer rapide et structurellement bienvenue.

Aujourd'hui, les temps ont changé. Les finances sont plus rares. Les intercommunalités qui composent le Pays ont renforcé leurs compétences. La Loi RCT accélère ce phénomène et affaiblit par ses termes la légitimité des Pays. Les élus voient désormais les communautés comme l'instrument de décision et d'action adapté au développement de leur territoire. Après bien des hésitations quelquefois, ils se sont approprié la dimension intercommunale et adhèrent aujourd'hui à son périmètre d'action.

Cependant, à l'échelle du Pays, ce recentrage sur la communauté de communes est souvent vécu comme un repli. Les Pays, quant à eux, apparaissent pénalisés par leur vocation de départ. Lorsqu'ils développent de nouveaux projets, ceux-ci doivent être mis en œuvre par les communautés membres ou échoient à terme à ces dernières. Autrement dit, les Communautés voient ces initiatives se traduire par des charges nouvelles. La relation Pays – CC s'est ainsi progressivement inversée. De Pays initiateur de champs d'actions nouveaux et ambitieux, pourvoyeur de financements, il est perçu comme un Pays pesant sur les finances locales et générateur de nouvelles opérations sans en avoir les moyens. Il est ainsi ressenti comme l'instigateur responsable d'exigences nouvelles.

## Sommaire

L'édito

Les Pays acteurs de la dynamique territoriale

En bref...

Les Pays nouveaux : engageons le débat !

Présentation de Stratéal

### En bref...

**Pays de Haute Mayenne** : le Conseil d'Administration conforte la pertinence du pays et poursuit ses travaux.

**Codéveloppement professionnel** : mise en place d'un groupe de secrétaires de mairie de la CC du Jura Alsacien.

**Innovation** : l'opportunité de créer une plate forme de prêts d'honneur est validée par la région Haute Normandie.

**Les Cheires** : Premières Assises du territoire pour présenter le projet de territoire et préparer le plan d'actions.

### Visitez notre site internet

<http://www.strateal.fr>



Par ailleurs, il s'est le plus souvent doté d'une équipe permanente, parfois modeste mais composée de professionnels aux compétences spécialisées. Ceux-ci sont motivés pour exercer leur savoir-faire sur des sujets ambitieux et un territoire d'envergure. La distorsion dès lors s'accroît : les permanents du Pays veulent faire avancer des dossiers que les communautés perçoivent avant l'heure comme des charges supplémentaires qui ne paraissent pas opportunes aux élus

Voilà donc ce que l'on observe : des « distances » se sont creusées ici et là. En des endroits qui constituent des articulations stratégiques de la mécanique intercommunautaire et intercommunale : Pays – CC, élus et permanents, élus et membres du Conseil de développement, permanents et membres du CD.

Des « distances » se sont creusées en des endroits

où ce qui doit au contraire prévaloir ce sont des liens de proximité, de dialogue, de coopération, de solidarité territoriale. En un mot, de communauté ! (où la communication – c'est la même racine : commun – ne peut être un vain mot). Il n'est en effet pas difficile d'observer que la logique « communautaire » a laissé la place à une logique d'intérêts dissociés. Intérêts qui en viennent parfois à s'opposer les uns aux autres.

Au moment où efficacité et efficience s'imposent dans les politiques locales, voilà quelle est notre position : les Pays ont un véritable rôle à jouer dans la dynamique territoriale. Leur utilité n'est pas à remettre en cause. Ils disposent en effet de l'échelle convenable pour porter les forces des territoires à promouvoir des ambitions qui transcendent l'intercommunalité et ouvrent la voie vers des espaces d'avenir. Les Pays doivent maintenant atteindre l'âge adulte.

## Les Pays nouveaux : engageons le débat !

Au moment où la loi RCT fragilise leurs bases, nombre de pays s'interrogent sur la révision de leur Charte de développement. Des initiatives viennent cependant donner une nouvelle légitimité au Pays .

Ainsi la Région Alsace confirme la pertinence de leur échelle en établissant des conventions intégrées de développement durable. Dans le même temps, elle les invite à relancer la dynamique de projet et de partenariat avec les acteurs locaux.

Comment ne pas y voir une opportunité pour les Pays qui souhaitent s'inventer un nouvel avenir ? Comment ne pas y voir la possibilité d'engager une réflexion sur des sujets tels que le développement de la coopération intercommunautaire ou encore la place de l'ingénierie dans les territoires ? Ces questions sont d'autant plus sensibles que les Pays concernent des territoires ruraux traversés par un fort sentiment d'abandon...

Les Pays sont d'abord un lieu de débat, de transaction et de prospective. Ils sont un lieu grâce auquel les collectivités elles-mêmes peuvent dépasser leur modeste horizon. Certes le pouvoir de décision des élus des Pays peut leur paraître relatif, voire faible. Mais sans doute est-il temps pour eux de considérer que l'atout du Pays réside précisément non dans l'action immédiate mais dans la vision élargie à moyen ou long terme, c'est-à-dire dans la transformation.

Ouvrons ici le débat en donnant quelques pistes....

**Faire évoluer la gouvernance.** Le statut même du Pays (il n'est pas à proprement parler une structure institutionnelle) et la position particulière qu'il occupe dans l'organisation territoriale le prédisposent certainement à inventer un nouveau mode de gouvernance. Cette idée est quelquefois évoquée, sa mise en œuvre bute souvent sur la force des habitudes. Pourtant, plusieurs facteurs plaident pour cette voie. Il apparaît nécessaire, face au recentrage/repli que nous évoquons s'agissant

des élus des CC, que ceux-ci puissent trouver dans le Pays un lieu de débats et de coopération qui lui garantissent le rôle de leader, d'animateur voire d'agitateur... qu'il doit conserver.

Il importe donc de sortir des modalités codées et figées de la gouvernance habituelle pour lui en substituer d'autres. Où précisément le débat, la réflexion, la recherche de perspectives nouvelles devront se confronter à la volonté de gestion raisonnable et sérieuse. Le Pays doit avoir pour mission supérieure de construire à la fois une identité et une cohérence de territoire en menant des projets... Mais les élus doivent se réapproprier le Pays. Il importe qu'ils en aient la prééminence. (Cf. ci-dessous : la « juste temporalité »).

**Cultiver la relation.** Le Pays doit réduire les « distances » que nous évoquons pour établir au contraire des relations constructives à chaque articulation de son organisation : entre acteurs du Pays, entre le Pays et les autres outils locaux (SCoT, Plate Forme d'Initiative Locale, Mission Locale...) sans oublier la question de sa relation éventuelle à la population. La qualité de la relation détermine la capacité de toute organisation à se donner les moyens d'une efficience durable. Certains parlent à cet égard de « reliance » (Ed. Morin), façon d'accorder une attention particulière à la valeur mais aussi à la pragmatique des liens qui lient et relient les acteurs entre eux.

**Rétablir la juste temporalité.** En une décennie, les acteurs se sont donné la capacité de mobiliser une ingénierie avec pour préoccupation légitime de doter le Pays de moyens humains et de compétences.

Or nous observons qu'avec le temps et les contingences de ces dernières années, une sorte de « perversion » temporelle s'est installée : ce ne sont plus seulement les élus qui donnent le tempo de l'action du Pays. Plutôt : les permanents ont tendance à devancer les besoins, les



Créé en 2002, Stratéal est un cabinet conseil spécialisé dans le développement territorial.

Les compétences de Stratéal s'expriment tout particulièrement dans les domaines suivants :

- l'élaboration de projets de territoire
- l'élaboration de stratégie de développement
- la mise en oeuvre et le suivi des projets
- l'accompagnement des élus, cadres et de leurs équipes.

hypothétiques attentes, les missions possibles... Provoquant au fil du temps des formes de réticences chez les élus des communautés et chez les agents de celles-ci. Et, du même coup de la défiance à l'égard du Pays.

Les missions du Pays doivent être l'émanation des élus. Les permanents doivent être soucieux de respecter cette logique, laquelle est essentielle pour la bonne dynamique d'ensemble. Elus et permanents : là encore une relation à cultiver.

Etienne Marest et Marc Bréant



### Siège social

17ter, rue de Bretagne  
92600 Asnières-sur-Seine  
Téléphone : 01 47 93 85 67  
Fax : 09 70 61 09 21

Siret 442 095 394 00015  
Directeur de la publication : M. Bréant  
Rédacteurs : M. Bréant - E. Marest