



**HAL**  
open science

## Le Conseil Economique et Social de Basse-Normandie : acteur ou observateur de la politique de pays ?

Gerald Billard

► **To cite this version:**

Gerald Billard. Le Conseil Economique et Social de Basse-Normandie : acteur ou observateur de la politique de pays ?. *Études normandes*, 2002, *La Normandie recomposée*, 4, pp.35-38. hal-01626508

**HAL Id: hal-01626508**

**<https://hal.science/hal-01626508>**

Submitted on 3 Nov 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Le Conseil Economique et Social de Basse-Normandie : acteur ou observateur de la politique de pays ?**

Selon un principe d'autosaisine, le Conseil Economique et Social Régional de Basse-Normandie (CESR) diffuse lors de son assemblée plénière du 28 avril 2000 un rapport concernant la politique régionale des pays<sup>1</sup>. L'occasion nous est ainsi donnée de saisir le point de vue d'une telle institution sur ce qui apparaît comme l'un des grands enjeux du développement local actuel.

Cette étude de 87 pages, qui revient en partie sur l'évolution globale de l'intercommunalité en France depuis la naissance des SIVU en 1890 et sur le cheminement de la notion de Pays, trouve véritablement un intérêt auprès du lecteur averti lorsque la perspective régionale de la politique de Pays est développée. Le cas de la Basse-Normandie est donc disséqué et le bilan tiré, ainsi que les interrogations soulevées, donnent toute la mesure du regard porté par le CESR sur cette politique. D'ailleurs, les 18 pages introductives signées du Président du CESR, largement inspirées des temps forts de l'étude, constituent une source de première main permettant de saisir le positionnement du CESR sur cette question des pays en Basse-Normandie.

### **LE CESR : UN OBSERVATEUR CONVAINCU...**

Les premiers mots de ce rapport sont sans aucune ambiguïté : le CESR parle d'un "revirement de la politique d'aménagement du territoire en France" qui donne aux acteurs locaux, porteurs d'un projet commun, la possibilité de "prendre en main la destinée de leur territoire". D'ailleurs, ce soutien sans faille à la politique des pays semble d'autant plus justifié que celle-ci est perçue comme un aboutissement conjoncturel inévitable dont la mondialisation est le principal moteur : cette dernière impose une mise en compétition des territoires incompatible avec les anciens modes de gestion. Le centralisme, caractéristique des politiques d'aménagement et de développement du territoire d'Après-guerre doit laisser place à une baisse de l'intervention étatique et à une montée en puissance des acteurs locaux, notamment socioprofessionnels, au sein d'une démocratie affirmant sa dimension participative. L'émergence des pays (au sens des lois Pasqua et Voynet) serait donc le reflet de ce mouvement qui tend à desserrer l'étau étatique et à donner aux acteurs locaux les moyens d'insérer leur territoire dans un système monde peu friand des pressions gouvernementales.

Cette position favorable adoptée par le CESR est sans doute renforcée par une situation locale plutôt encourageante. Dès la fin 1999, la Basse-Normandie est découpée en quinze pays (cinq par département) qui laissent peu d'interstices vides. Pour atteindre "cette couverture tout à fait satisfaisante", le CESR souligne le rôle joué par le Conseil Régional et les Conseils Généraux qui n'hésitent pas à s'engager financièrement (5,5 millions de F votés pour 4 ans dans l'Orne...) , ou humainement (ex. mise à disposition d'un agent contractuel de Catégorie A par pays du Calvados...) auprès des pays en gestation ; ces derniers reçoivent aussi le soutien des différentes chambres consulaires bas-normandes (Manche Développement, ACCOR- Association des chambres consulaires de l'Orne-, les CCI de Caen et de

---

<sup>1</sup> *La Politique des Pays en Basse Normandie*, Rapporteur Christophe de Balorre (87p), précédé de l'avis du Président du CESR, Maurice Droulin, (18p).

Honfleur/Lisieux...). Par contre, si la place importante prise par les préfets et sous-préfets est soulignée, en particulier au niveau du découpage précoce en 15 pays (dont neuf reconnus par les CDCI), le CESR esquivait tout regard critique. Pourtant, certains élus locaux ornaient (P. Mussat, L. Beauvais) n'hésitent pas à critiquer le préfet trop présent à leur goût dans le périmétrage des territoires<sup>2</sup>. Pourquoi les représentants de l'Etat, si prompts à intervenir sur le dossier pays, laissaient-ils se maintenir un taux d'intégration intercommunale de 23 % dans le Calvados (en 2000) alors que l'Orne et la Manche affichaient déjà un taux supérieur à 86 % ? Ceci nous renvoie aussi à l'épineux dossier de la constitution de l'Agglomération de Caen dans un contexte où l'intercommunalité administrative s'impose comme un préambule appréciable dans le cadre d'un projet de pays...

Au delà de ces réserves, le CESR nous montre bien comment en Basse-Normandie, l'héritage historique (Pays d'Auge, Perche, Cotentin...), le réseau urbain bien hiérarchisé et réparti, la coopération intercommunale préexistante (une centaine d'EPCI à fiscalité propre) se prêtaient parfaitement à cette politique des pays. Du plus grand pays (Cotentin = 200 000 habitants) au plus petit (Ouche = 29 000 habitants), le CESR envisage avec optimisme la contractualisation avant 2003, même si l'absence d'un projet viable de Pays de Caen représente une ombre au tableau. Peu enclin à prendre expressément position sur le cas des différents projets de pays régionaux et de leur périmètre respectif, le CESR préfère plus subtilement s'interroger sur l'avenir des pays en Basse-Normandie.

### ... QUI RESTE SUR SES GARDES

La délimitation des pays constitue le premier point d'interrogation soulevé par le CESR. Employant la notion de "tectonique des territoires" soulignant ainsi le caractère non figé des découpages actuels, l'étude revient premièrement sur la faible taille de certains pays. En cause, le non respect du prédécoupage en bassin de vie, d'emploi ou économique préconisé par la DATAR ou certains comités d'expansion (ex. Manche Développement) qui a généré des pays trop petits (ex. la pays Mortainais qui coupe en deux le bassin d'emplois de Vire). A l'inverse, un projet de pays calé sur l'aire du bassin d'emplois (1/2 de la superficie du Calvados) ou l'aire urbaine (204 communes, 380 000 habitants) de Caen pose la problématique de l'équilibre entre l'optimisation du périmètre, la cohésion du territoire et les relations avec les projets de pays limitrophes.

Se limitant à un rôle d'observateur neutre, le CESR ne propose aucun découpage et se refuse aussi à plonger dans le délicat débat des alliances et concurrences partisanes qui, nous le savons, influencent grandement la constitution de ces territoires de projets. L'avis du CESR sur la création d'un Pays d'Auge se délestant de sa partie haut-normande aurait été intéressant, surtout au regard du contre exemple du pays d'Alençon à cheval entre l'Orne et la Sarthe et donc entre la Basse-Normandie et les Pays de Loire.

Cette question de délimitation soulève indirectement une autre interrogation sur l'interpénétration des zonages. Pour le CESR, les pays introduisent une nouvelle logique territoriale de financement peu compatible avec les zonages et la politique de guichet caractéristiques d'autres aides au développement (Zone de Revitalisation Rurale, Fond National d'Aménagement et de Développement du Territoire...). De plus, le zonage européen répondant à ses propres règles de discrimination positive (Objectif 2) fait apparaître en Basse-Normandie des territoires zonés et d'autres exclus au sein d'un même pays (ex. Pays du Perche

---

<sup>2</sup> Outre les pressions sur la CDCI, le préfet de l'Orne milite maintenant pour réduire le nombre de pays à trois dans son département (ex. fusion du pays d'Argentan avec celui d'Alençon) arguant que des territoires plus grands peuvent constituer des forces de réflexion plus importante (*Ouest France*, 2001).

Ornaï) : quelle logique de projets peut surmonter une telle ambivalence spatiale ? Néanmoins, la possibilité pour les pays d'accéder à des fonds Leader II (et Leader + maintenant), qui eux ne répondent plus à une règle de zonage, est perçue comme un atout pour le développement des pays.

Un autre impératif s'impose aux yeux du CESR en matière de normalisation territoriale : la bonne synchronisation des Parc Naturels Régionaux (PNR) et des Pays. En effet, en Basse-Normandie, neuf des quinze pays en projet possèdent une zone commune avec l'un des trois PNR (Normandie-Maine, Perche, Marais du Cotentin et du Bessin). Poursuivant globalement les mêmes objectifs de développement durable, la nécessité d'une bonne coordination des projets en vue de la contractualisation est donc indispensable entre Pays et PNR : le CESR se contente ici de contextualiser régionalement une problématique déjà traitée par la LOADDT qui prévoit le passage d'une convention entre les deux entités.

Dernier point soulevé par le CESR, le choix de la structure de gestion du pays apparaît comme un enjeu de taille. Bien qu'en 2000, les pays, toujours gérés par une structure associative, attendent la parution du décret d'application, il semble d'ores et déjà acquis que le GIP (Groupement d'Intérêt Public) séduit peu les futurs pays qui lui préfèrent le syndicat mixte. Pourtant, le CESR prend insidieusement position dans ce rapport pour le GIP plus souple au niveau financier, de l'embauche de son personnel et largement ouvert sur le monde socioprofessionnel. A défaut, le choix d'un syndicat ouvert "élargi" est également défendu. Ce positionnement est bien entendu motivé par des considérations opérationnelles mais à travers ce choix transparaît la garantie de l'intégration de l'ensemble des acteurs socioprofessionnels dans la structure pays. Les craintes émises à propos de la composition et du véritable rôle des conseils de développement pourraient être compensées par le rejet des syndicats mixtes fermés ou ouverts qui excluent réglementairement les acteurs socioprofessionnels non consulaires (par exemple, les associations...).

### **GARDONS LES YEUX OUVERTS (MAIS LA BOUCHE FERMÉE...)**

Volontairement provocateur, le titre de cette conclusion reflète à notre sens le positionnement du CESR : lucide sur le développement de la politique des pays en Basse-Normandie mais prudent dans ses critiques et les solutions préconisées. Si la politique des pays est présentée comme une "nouvelle valeur ajoutée pour l'intercommunalité", une chance pour construire une solidarité urbain/rural, une opportunité d'asseoir une répartition plus cohérente des équipements et des outils économiques s'accompagnant d'un redéploiement local des services de l'Etat, le CESR n'en reste pas moins un simple spectateur bienveillant se gardant bien de promouvoir un modèle unique de développement. D'ailleurs pouvait-il en être autrement ?

Sans doute pas pour qui sait que la politique des pays reste très expérimentale, voire permissive, et dépendante des contextes et des enjeux locaux au sens large (de l'échelle régionale à celle des micro-territoires communaux). Le CESR le rappelle, si le dispositif pays constitue "probablement une réelle opportunité pour redynamiser et recomposer des territoires entre lesquels des déséquilibres pourraient s'accroître", c'est une réforme ambitieuse et de "longue haleine" car le pays doit "transcender les héritages politiques et administratifs traditionnels". Le CESR n'a pas de solution miracle (qui en aurait ?..) et nous donne rendez-

vous en 2003-2004 pour une autre étude en forme de bilan : entre-temps, des quinze pays prédécoupés à la fin en 1999, seuls cinq étaient en périmètre d'étude au 31 mars 2002<sup>3</sup>...

---

<sup>3</sup> Pays d'Alençon, du Cotentin, du Bocage, Perche Ornais, de la Baie du Mont St Michel (*sources : Intercommunalités, avril 2002*).