



HAL
open science

Recomposition des territoires et transformation de l'action publique locale : pays et intercommunalité dans les espaces ruraux,

Francis Aubert, Philippe Perrier Cornet

► **To cite this version:**

Francis Aubert, Philippe Perrier Cornet. Recombosition des territoires et transformation de l'action publique locale : pays et intercommunalité dans les espaces ruraux,. INRA. 2006. hal-04373119

HAL Id: hal-04373119

<https://hal.science/hal-04373119>

Submitted on 4 Jan 2024

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.

Recherches Pour et Sur le Développement Régional en Bourgogne

PROGRAMME PSDR 2003-2005 & AVENANT 2006

RAPPORT FINAL

**RECOMPOSITION DES TERRITOIRES
ET TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE :
PAYS ET INTERCOMMUNALITÉ DANS LES ESPACES RURAUX**

Francis AUBERT & Philippe PERRIER-CORNET

Novembre 2006

SOMMAIRE

PARTIE 1 - LE DISPOSITIF DE RECHERCHE	Page 3
11 - Rappel de la problématique de recherche	3
111 - Recomposition dans un contexte d'interpénétration ville-campagne	4
112 - Recomposition dans un contexte de redistribution des pouvoirs politiques	5
12 - Rappel du protocole et méthodologie effectivement mise en oeuvre	7
13 - Liste des participants au programme	8
131 - Equipe de recherche	8
132 - Partenaires régionaux	9
133 - Chargé d'études et étudiants associés	9
PARTIE 2 - LES PRINCIPAUX RESULTATS DE RECHERCHE	10
21 - LE RENOUVELEMENT DES ELITES LOCALES DANS LES TERRITOIRES DE PROJET	10
211 - La construction des Pays dans une perspective historique	10
212 - La stabilité du personnel politique dans les structures de Pays	11
213 - Les difficultés d'ouverture des Conseils de développement	13
22 - LES TERRITOIRES DE PROJET ET L'ACTION ECONOMIQUE LOCALE	15
221 - Les Pays « Urbains » : les centres gèrent leur aire d'influence	15
222 - Les pays "Périurbains" : s'affranchir du mode d'organisation urbain	15
223 - Les « Pays ruraux peu denses » : l'organisation de territoires périphériques	16
224 - Les Pays du « rural maillé » : le réseau de petites villes	16
225 - Les Pays « Composites » : territoires exemplaires ?	16
PARTIE 3 - LA DIMENSION REGIONALE DU PROGRAMME	19
31 - LES RELATIONS AUX PARTENAIRES DE NIVEAU REGIONAL	19
32 - LES RELATIONS AUX PARTENAIRES LOCAUX	20
PARTIE 4 - LISTE DES PRODUCTIONS	21
ANNEXE : ETAT DES LIEUX DES PAYS ET TYPOLOGIE	21

Le programme « Recomposition des territoires et transformation de l'action publique locale » a été construit à partir d'une équipe de chercheurs en sciences sociales du CESAER et de l'Université de Bourgogne, au sein de la MSH de Dijon, en partenariat avec les responsables des politiques territoriales de niveau régional en Bourgogne (SGAR pour les services de l'Etat et direction de l'Aménagement du territoire pour le Conseil Régional). Il est centré sur l'analyse de la procédure de mise en place des Pays, très soutenue dans la région Bourgogne, selon un calendrier approprié à une observation en direct, à partir de 2003. Les deux traits caractéristiques de la conception du programme comme de ses principaux résultats tiennent à l'association, d'une part, de données et d'investigations de niveau national, régional et local, et d'autre part, de points de vue disciplinaires complémentaires –histoire, économie, sociologie. Sa conduite sur les deux années a tenté de confronter les pratiques des chercheurs et celles des chargés de mission du dispositif administratif régional pour enrichir les analyses et garantir un degré satisfaisant de pertinence politique. L'ampleur de l'ambition, référée aux moyens mis en jeu, ne permet pas de déboucher sur des résultats aboutis ni sur des recommandations solidement étayées, mais la fertilité des pistes explorées ainsi que la richesse des échanges entre praticiens aux registres fort distincts sont garantes d'une relative « productivité » du travail engagé.

PARTIE 1 – LE DISPOSITIF DE RECHERCHE

11 - RAPPEL DE LA PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

Sur la notion de territoire convergent les préoccupations des aménageurs soucieux de réduction des déséquilibres spatiaux et des acteurs locaux attachés à leurs prérogatives. Façonnés à base de facteurs d'appartenance et de critères d'appropriation, ces « nouveaux » espaces de l'action publique réinvestissent d'anciennes formes de structuration du champ social ou construisent des figures inédites d'organisation collective. S'il est admis que leur mise en place relève d'initiatives locales et non de logiques planificatrices exogènes, reste que la diversité des périmètres en cours de constitution actuellement et leurs contenus territoriaux pose nombre de questions aux agents des dispositifs d'échelon régional ou national en charge de l'accompagnement et de la coordination des multiples démarches locales. Comment aider à l'ajustement des contours des territoires en construction pour prendre en compte à la fois les identités et les proximités, gages d'adhésion aux projets de développement, et les inscriptions de ces territoires dans des espaces plus larges traversés par des forces économiques et des mouvements sociaux agissant à d'autres échelles territoriales ? Lorsque les périmètres sont arrêtés, sur quelles pistes de développement orienter les projets et les actions soutenues par des crédits de transfert en conciliant la recherche de voies pertinentes pour les communautés ainsi constituées et des préoccupations d'équité entre les territoires par la mise en place des mécanismes de péréquation ? C'est à partir de ce type de questions, explicitées avec les partenaires régionaux, que nous avons construit un objet de recherche en rapport avec nos présupposés disciplinaires et en cohérence avec les résultats des travaux de recherche sur les questions territoriales.

L'objet concret de recherche est attaché à des espaces infrarégionaux qui correspondent à des territoires en construction, mêlant des situations locales variées et procédant de démarches également diverses. Il ne s'agit ni de circonscriptions administratives ni de périmètres habituels de l'action publique, en tous cas pas nécessairement. La petite dimension de ces espaces et le caractère volontariste de leur délimitation peuvent laisser à penser que la maîtrise locale de la démarche et l'unité territoriale sont suffisantes pour garantir la définition de projets cohérents et d'aires d'action pertinentes. Nous posons pour notre part que le devenir des espaces non métropolitains reste d'abord marqué par des formes d'hétéronomie et de dépendance à l'égard des centres, aussi faut-il interroger ces situations sous l'angle des moyens de se détacher des structures anciennes et des champs de force dominants pour créer des marges de manœuvre à

partir desquelles des projets de développement peuvent effectivement être conçus. Pour cela, la mise en problème que nous élaborons passe par l'inscription de ces territoires sur l'axe des recompositions i) des rapports de la campagne à la ville et ii) des rapports de pouvoir interne.

111 - La recomposition des territoires dans un contexte d'interpénétration croissante entre la ville et la campagne

Les regroupements d'activités et de populations exercent une influence prépondérante sur la dynamique des territoires, à l'échelle nationale comme à l'échelle régionale¹. Les formes actuelles de la croissance des espaces les plus proches des grands centres urbains comme les plus périphériques ne peuvent être comprises indépendamment des phénomènes d'agglomération et de polarisation métropolitaine. Les espaces ruraux, en tant qu'espaces de relations sociales et de relations économiques, sont aujourd'hui redéfinis : leurs contours deviennent plus perméables aux flux et aux mobilités, aux normes et aux références externes, mais dans le même temps les facteurs d'attachement aux lieux et à leur histoire sont réévalués.

La mobilité résidentielle constitue le principal moteur de cette évolution, dans la mesure où la recherche de nouveaux lieux d'habitation conduit nombre d'urbains à se localiser dans les communes rurales, sur des couronnes de plus en plus élargies². Les emplois restant majoritairement localisés en zone urbaine, ce sont des migrations pendulaires qui ajustent les découplages entre lieux de travail et lieux de résidence. Ce phénomène se déroule depuis plusieurs décennies, ce qui signifie que la plupart des habitants des communes rurales sont concernés par un rapport dédoublé à l'espace, distinguant le temps de travail au travail et le temps hors travail. Même pour les emplois en milieu rural, depuis les années 80 et 90, on constate un découplage des scènes professionnelles et résidentielles³. Cette multi-appartenance, rendue encore plus complexe par le jeu des pratiques récréatives et touristiques, produit des formes d'intégration territoriale qui associent ville centre, communes périurbaines et communes de l'espace à dominante rurale. L'étendue des aires en question et leur degré d'intégration dépendent à la fois de l'importance du rayonnement du centre urbain et des caractéristiques du milieu environnant : les facteurs locaux qui font l'attachement au site, en termes d'identité ou d'intérêt, sont en effet plus ou moins développés et valorisés selon les contextes.

Le renouveau rural qui résulte des mouvements démographiques, tout en étant très dépendant des dynamiques urbaines et donc d'inégale intensité au sein de l'espace à dominante rurale, permet la création d'emplois sur place, dans le domaine des services aux personnes, publics et privés. C'est plus largement l'économie résidentielle, entendue comme ensemble des activités destinées à la population locale, qui est motrice dans la plupart de ces espaces les plus attractifs⁴. Il faut souligner le rôle des services publics et des services de proximité sur l'attractivité de nouvelles populations et la croissance de l'emploi local dans les territoires ruraux⁵. Concernant les emplois de production, la disponibilité des ressources nécessaires à la production et leurs coûts d'accès, le rôle des coûts de transport et de la structure des marchés dans la géographie de la production, l'influence de la technologie sur la forme de la fonction de production de l'entreprise et son impact spatial, sont des facteurs qui déterminent les choix individuels des agents économiques. Ils tendent à s'imposer de façon exogène mais leurs

¹ Jayet H. et Cavailhès J. (ed.), 1996, numéro de la Revue d'Economie Régionale et Urbaine consacré aux espaces ruraux, n°2.

² Cavailhès J., Schmitt B., 2002, « Les mobilités résidentielles entre villes et campagnes », in Perrier-Cornet P. (dir.), *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube/DATAR, pp. 35-65.

³ Renahy N., 1999, *Vivre et travailler au pays ? Parentèles et renouvellement des groupes ouvriers dans un village industriel bourguignon*, Paris : EHESS, thèse de doctorat en sociologie, 483 p.

⁴ INSEE, 2003, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, rapport pour la DATAR avec la participation de l'INRA, du SCEES et de l'IFEN, 111 pages.

⁵ Hilal M., Schmitt B., 2003, « Polarisation du territoire : le rôle des emplois et des équipements », *INRA sciences sociales*, décembre, n°1-2/03.

répercussions sur l'organisation spatiale de l'activité économique sont très fortes (spécialisation économique des espaces selon leurs avantages comparatifs, division spatiale du travail). L'activité économique est également sensible à des facteurs de nature plus endogène résultant de choix stratégiques d'adaptation des agents économiques. Les comportements coopératifs et l'investissement des entreprises dans la production individuelle ou collective de ressources nouvelles relève de cette catégorie de facteurs. Leur manifestation correspond à la construction de relations, le plus souvent non marchandes, entre agents économiques (coopérations inter-entreprises) et avec les autres acteurs locaux, notamment avec les collectivités locales.

Si la ville concentre les facteurs stratégiques et la campagne les facteurs fixes, leur association peut se raisonner dans la complémentarité en tenant compte de l'asymétrie. Le cadre urbain permet la concentration des ressources, leur diversification et leur renouvellement, tandis que l'environnement rural ouvre à une mise en valeur plus extensive et à l'intégration, dans la durée, de facteurs d'enrichissement des procédés de production et des produits comme du cadre de vie. C'est ainsi, classiquement, dans le rapport des forces centrifuges et centripètes que se joue le développement des espaces périphériques. Le législateur a intégré cette dimension dans la politique des Pays. Jusqu'aux « Pays Pasqua », la conception du développement économique a été explicitement celle du développement endogène, centrée sur l'offre et les potentialités des territoires. Les « Pays Voynet » amorcent une inflexion significative : ils introduisent un objectif de prise en compte des effets de polarisation et d'agglomération. Alors que les dispositifs précédents favorisaient la constitution de territoires ruraux homogènes, la LOADDT affirme que la cohésion socio-économique nécessite d'organiser les pays à l'échelle des bassins d'emploi et des solidarités villes-campagnes.

112 - La recomposition des territoires dans un contexte de redistribution des pouvoirs politiques locaux

La mise en place de nouvelles structures territoriales du type des Pays survient dans un contexte de modification profonde des modes d'administration locale à la fois en termes techniques d'exercice de compétences et en termes politiques de distribution du pouvoir local. Le mode traditionnel repose sur le rôle prépondérant des communes, prenant en charge les affaires communales dans le cadre d'une démocratie de « proximité ». Une sorte d'équilibre a longtemps associé une communauté villageoise relativement homogène culturellement et socialement, un usage principalement agricole du finage communal, et un ensemble d'actions publiques facilitant la vie sociale et la mise en valeur des biens communs. L'extension prodigieuse des prérogatives de ces collectivités territoriales de base dans le mouvement de décentralisation doit faire face à la complexité croissante des structures de l'économie et de la société locales, plus diversifiées et plus ouvertes. Dans le même temps, les représentations sociales que les citoyens se font de l'action publique évoluent également, aussi une transformation de la géographie politique locale est-elle en train de bouleverser le cadre et les pratiques de gestion des territoires.

Dans ce champ de transformations, l'introduction des Pays correspond à un double déplacement, institutionnel d'abord, politique ensuite. Institutionnel dans le système français d'administration territoriale, dans la mesure où cette nouvelle entité regroupe, sous un mode fédératif, un ensemble de structures de coopération intercommunale, elles-mêmes agissant par délégation de la part des communes membres. La finalité du Pays est attachée à la conception d'un projet de territoire, multidimensionnel et pluriacteurs, prenant appui sur les compétences techniques et les moyens des établissements intercommunaux. Politique ensuite, à travers la démocratie locale, car le dispositif Pays ambitionne de fonctionner sur le mode de la démocratie « participative », grâce notamment à l'instauration d'un Conseil de développement. Prenant place à côté de la structure de Pays proprement dite, laquelle concentre le pouvoir politique, le Conseil de Pays est destiné à favoriser l'expression des différentes composantes de la société locale. Cet outil prend une importance déterminante dans une démarche de construction de projet de développement, qui suppose en effet que les collectivités soient en mesure de procéder à des

arbitrages et à des choix de politique territoriale à même d'impulser le développement de la zone et de multiplier les initiatives locales, publiques et privées.

En pleine réalisation, cette évolution correspond à un changement de l'échelle de l'action publique territoriale. On fait ainsi l'hypothèse que le fait de déplacer de la commune au territoire de projet la mise en débat et la concrétisation des interventions publiques permet d'envisager les différentes dimensions de la dynamique locale de développement, d'en expliciter et résoudre les tensions et contradictions. L'extension du périmètre de l'action publique locale peut permettre de détacher la gestion des affaires locales comme la représentation politique des contingences les plus marquées localement. Concrètement, on peut penser que soient ainsi prises en compte, spécialement, la satisfaction des besoins des populations nouvellement installées dans la zone, la croissance de nouvelles activités disjointes des structures de production anciennes ou encore la gestion des biens publics qui relèvent d'échelle d'appréhension plus globale. Dans le même temps, de nouvelles pratiques politiques peuvent être initiées ou amplifiées, reposant sur des sources de pouvoir diversifiées et des modalités d'intervention renouvelées. L'émergence de nouvelles élites politiques constitue ainsi une hypothèse centrale des transformations au cœur de ces nouveaux dispositifs.

En résumé, notre problématique consiste à placer l'analyse des Pays, territoires en cours de construction, dans un double processus de changement social :

- un changement socio-politique, qui correspond à une tension entre un pouvoir politique en place, utilisant les nouvelles ressources attachées au dispositif en création pour conforter sa position et sa légitimité, et un pouvoir politique qui glisse en partie vers de nouvelles élites, révélées ou produites par le dispositif en fonction de nouveaux critères de compétences ;

- un changement socio-économique, qui correspond à une tension entre des structures en place, en termes de groupes sociaux et d'activités économiques, dont les défenseurs utilisent les ressources de l'identité et de la proximité pour renforcer la cohésion interne et les choix anciens, et des flux qui modifient le tissu existant, ouvrent des pistes et des opportunités nouvelles, au risque de conflits d'usage ou d'intérêt.

Nous formulons l'hypothèse que la variété des Pays observés dépend d'usages différenciés de l'outil «Pays » par les acteurs locaux sur ces deux plans qui conduisent à une distribution des configurations locales entre deux situations polaires :

- l'une suit les souhaits du législateur de faire jouer à plein les interdépendances et les solidarités ville-campagne. De nouvelles élites prennent pied dans la démarche. Le découpage des périmètres y est adapté à une logique de développement dans laquelle la ville et son arrière-pays sont complémentaires en termes de ressources spatialisées comme de marché ; le dispositif peut permettre d'intégrer des espaces aux capacités financières et aux besoins en biens publics locaux fortement hétérogènes mais regroupés dans les mêmes bassins de vie et territoires de projet ;

- l'autre repose sur la proximité entre acteurs appartenant à des mondes homogènes. Les élites politiques anciennes sont confortées. Les espaces sont circonscrits avant tout sur des critères d'homogénéité, favorables à la cohésion et à la coopération sur des champs connus et selon des schémas partagés. Dans ce contexte, le dispositif peut permettre une meilleure mobilisation des proximités organisationnelles pour ouvrir de nouvelles opportunités de valorisation des ressources internes.

12 - RAPPEL DU PROTOCOLE ENVISAGE ET METHODOLOGIE EFFECTIVEMENT MISE EN ŒUVRE

L'hypothèse de différenciation spatiale des Pays nous a conduit à mettre en avant un travail typologique, pour la réalisation duquel une base de données nationale a été élaborée et à partir duquel des terrains d'étude ont été choisis en Bourgogne. D'un point de vue chronologique, le travail a été découpé en deux phases, réservant au début du programme l'établissement de l'état des lieux (géographie socio-économique et socio-politique des Pays au niveau France entière), puis aux années suivantes un travail approfondi sur quatre terrains bourguignons. Ce séquençage présente l'intérêt d'établir les résultats au plan national, ce qui a permis de situer les données de la région Bourgogne dans la population totale des Pays français.

La collecte des données a été réalisée pour l'ensemble du territoire national en constituant trois sous-ensembles distincts : les données socio-économiques, les données de finances publiques locales, les données relatives aux élus locaux. La base communale est d'abord renseignée par des données de position fournies par la DATAR (Observatoire des Pays, géré par ETD) relativement au dispositif Pays et à la nomenclature ZAUER (INSEE-INRA). Les caractéristiques de chaque commune sont décrites par des variables démographiques (classes d'âge, flux naturels et migratoires, ...), sociologiques (groupes sociaux, statut d'emploi, ...) et économiques (emplois, activités, revenus, ...) ; l'origine est principalement le recensement de la population (INSEE et Centre Quételet). Complémentairement, les principales variables de finances publiques (postes de dépenses et recettes –fiscalité locale, dotations reçues ...) sont extraites des fichiers de la DGCL (Ministère de l'Intérieur) et de la DGCP (Ministère des Finances). Enfin, une base distincte est constituée des renseignements couvrant l'ensemble des élus locaux (données personnelles d'âge, sexe, profession, données de mandat). L'exploitation de ces bases a été réalisée en 2003 et 2004 : l'analyse des données nationales permettant de construire une typologie nationale des Pays, dans laquelle les Pays bourguignons sont situés, de même pour l'analyse des élus, mais sans exercice typologique (ce travail a nécessité le recours à un spécialiste de sciences politiques, extérieur à l'équipe initiale –cf. Blanchard, 2004). Il faut préciser que la création de ces bases de données constitue une ressource exploitée directement dans le présent programme mais qui demeure riche de perspectives de recherche –en particulier pour des travaux sur données individuelles.

La typologie des Pays est fondée sur les structures spatiales et plus particulièrement sur le rapport urbain-rural, selon la perspective de recherche rappelée dans la section précédente. La raison principale tient au fait que le développement des territoires micro-régionaux ne peut se comprendre qu'en les situant dans les champs de force de la polarisation urbaine. Une seconde raison découle de ce postulat de complémentarité des structures spatiales : en associant les espaces urbains et ruraux dans la démarche de Pays, on peut supposer que les périmètres locaux vont être très dépendants des choix effectués par les agglomérations. Si celles-ci, qui ont la possibilité de s'organiser en communautés d'agglomération, décident d'ignorer la structuration en Pays, elles contraignent de fait les espaces environnants à s'organiser de leur côté, au risque de stratégies défensives vis-à-vis du centre urbain. La mise en place de Pays intégrant les fonctions urbaines et rurales ne concernera alors que les projets associant des aires rurales avec des petites villes. Pour construire une classification fondée sur ce rapport ville-campagne, nous utilisons deux variables de structure spatiale estimées au niveau communal :

- la répartition de la population des communes membres du Pays selon leur classement dans l'espace à dominante rurale ou à dominante urbaine, en distinguant dans ce dernier cas les communes du pôle urbain et les communes périurbaines ;
- le nombre de pôles qui sont inclus dans chaque périmètre de Pays, en prenant en compte les pôles urbains (plus de 5000 emplois) et les pôles ruraux (entre 1500 et 5000 emplois).

Une classification ascendante hiérarchique a permis de constituer six groupes de Pays : urbains, périurbains et ruraux, en distinguant dans cette dernière classe les pays maillés des autres, et les Pays mixtes, structurés par un réseau de petites villes ou par un petit pôle urbain.

La compilation de données statistiques à l'échelle nationale a été complétée pour l'échelon régional et local, par l'enregistrement de dires d'experts et par des enquêtes directes pour les 4 terrains monographiques. Les Pays qui ont fait l'objet d'étude approfondie correspondent aux grands types rencontrés en Bourgogne : « Chalonnois » pour les Pays urbains, « Chatillonnais » pour les Pays ruraux, « Bresse bourguignonne » pour les Pays mixtes centrés sur un petit pôle urbain et « Seine et Tille » pour les Pays en situation périurbaine. Ce choix s'avère relativement bien adapté à l'analyse des Pays dans la perspective principale du rapport ville-campagne, mais incomplet pour embrasser la variété des situations locales, spécialement pour tenir compte des contextes départementaux –absence de cas d'étude dans la Nièvre et dans l'Yonne.

Les difficultés rencontrées sur le plan méthodologique sont de deux ordres : liées à l'instabilité du dispositif étudié et liées à une impasse technique pour ce qui concerne les finances locales. L'instabilité est inhérente à l'objet d'étude, les Pays étant en cours de constitution et sujets à d'incessantes modifications de frontière ou de contenu. Ainsi, la carte des Pays change par reconnaissance de nouveaux périmètres et par évolution de la composition des Pays déjà préfigurés ; il en est de même pour la carte communale et la carte des EPCI qui connaissent aussi des changements fréquents. La solution retenue passe par l'arrêt au 1^{er} janvier 2004 de la situation de référence et par la non prise en compte des Pays dans lesquels un nombre trop grand de communes adhèrent à plusieurs périmètres (représentant un effectif de population de plus de 20%⁶). L'impasse technique rencontrée lors de l'analyse des finances locales n'a, en revanche, pu être dépassée. Il s'agit de l'impossibilité d'établir une comptabilité analytique des communes et des EPCI en répartissant les dépenses par grandes fonctions de destination. L'exercice n'est envisageable que pour les communes de plus de 3500 habitants qui ont obligation de tenir une telle comptabilité –avec des difficultés réelles de rigueur et fiabilité d'affectation des dépenses. Notre objectif était de caractériser la structure des interventions publiques locales pour chaque Pays en reconstituant les dépenses des communes, des EPCI et de la structure Pays proprement dite. Un essai de recombinaison des comptabilités de quelques communes et EPCI⁷ n'a pas permis de dépasser cet obstacle, aussi la dimension financière est-elle absente des résultats de recherche.

13 – LISTE DES PARTICIPANTS AU PROGRAMME

131– Equipe de recherche

Nom-prénom	Titre ou grade	Appartenance administrative	Domaine de compétences	Contribution au déroulement du programme
AUBERT Francis	Maître de conférences	ENESAD, CESAER	Economie régionale	Coordonnateur du programme
BERRIET-SOLLIEC Marielle	Maître de conférences	ENESAD, CESAER	Economie publique	Encadrement et analyse des données finances locales
BLETTON-RUGET Annie	Maître de conférences	U de B Centre Chevrier	Histoire contemporaine	Analyse historique, contacts terrain Bresse
LAFERTE Gilles	Chargé de recherches	INRA, CESAER	Sociologie politique	Encadrement terrain et analyse sociologie des pouvoirs locaux

⁶ Sur les 298 Pays enregistré dans l'observatoire des Pays au 1^{er} janvier 2004, 7 sont exclus de l'analyse.

⁷ Une méthodologie originale a été appliquée sur 20 communes de Bresse et 3 communautés de communes (cf. Pélissier, 2003). Partant des comptes administratifs, elle analyse les dépenses par chapitre en allant jusqu'aux mandats pour les affecter par destination, mais il est nécessaire de travailler avec le maire et le secrétaire de mairie pour parvenir à une ventilation satisfaisante. L'essai est concluant à ce niveau micro-analytique mais n'est pas généralisable.

LEPICIER Denis	Ingénieur d'Etudes	ENESAD, CESAER	Evaluation de politiques	Constitution de la base de données nationales, traitement des données, analyse économique
PERRIER-CORNET Philippe	Directeur de recherche	INRA, CESAER	Economie régionale	Coordonnateur du programme
SENCEBE Yannick	Maître de conférences	ENESAD, CESAER	Sociologie	Encadrement terrain et analyse sociologie des pouvoirs locaux

132 – Partenaires régionaux

Nom-prénom	Statut	Appartenance administrative
Michel PAPAUD	SGAR	Préfecture de région
Brigitte BOURROCHE	Chargée d'évaluation	Préfecture de région
Clémentine HODEAU	Chargée de mission Pays	Préfecture de région
Philippe CAUMONT	Directeur de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire	Conseil régional de Bourgogne
Mathilde PINTO	Chargée de mission Pays	Conseil régional de Bourgogne

133 – Chargé d'études et étudiants associés au déroulement de l'opération

Nom-prénom	Statut	Appartenance administrative	Contribution au déroulement du programme
BLANCHARD Philippe	Chargé d'étude contractuel Docteur en sc. politiques	INRA Dijon	Analyse du profil des élus municipaux, cantonaux et régionaux aux échelles nationale et bourguignonne. Socio-démographie des élus locaux français : la spécificité des pays bourguignons.
DROYER Marion	Etudiante DESS	Université Lyon 2	Mémoire de DESS sociologie : Les pays et leur conseil de développement : une nouvelle scène pour les élites locales
SCHERR Josselin	Etudiant ing ENESAD	ENESAD	Mémoire d'ingénieur ENESAD : La configuration économique des Pays : étude de cas en Bourgogne
LEBEL Antoine	Elève IGREF (fonctionnaire)	ENGREF	Mémoire d'ingénieur ENSA Rennes : Analyse de la diversité des organisations territoriales. Vers une typologie des Pays reconnus en 2003
MARMONT Thibault	Etudiant DEA en sociologie	Université de Bourgogne	Mémoire de DEA Sociologie : Le Pays : un espace politique pour les associations. L'exemple de la mise en place du Pays Châtillonnais (2001 - 2004)
OTZ Cyril	Etudiant DEA en économie (prof. lycée)	Université de bourgogne	Mémoire de DEA Economie : L'action économique des communautés de communes et le développement des espaces ruraux.
PELISSIER Franck	Elève ITA (fonctionnaire)	ENESAD	Mémoire d'ingénieur ENESAD : Les compétences des communes et l'intercommunalité. Approche budgétaire dans trois communautés de communes de Saône et Loire

PARTIE 2 – LES PRINCIPAUX RESULTATS DE RECHERCHE

21 – LE RENOUVELEMENT DES ELITES LOCALES DANS LES TERRITOIRES DE PROJET

211 – La construction des Pays dans une perspective historique

La compréhension des démarches de production des Pays nécessite le recours à la perspective historique, d'abord parce que la loi définit ces entités territoriales à la fois comme des objets de mémoire et comme des espaces de projet. Dans les deux textes législatifs de référence, la LOADT de 1995 et la LOADDT de 1999, on présuppose l'existence de formes de territorialité historiquement constituées, aussi les porteurs de projets ne manquent-ils pas de recourir à des arguments historiques pour légitimer l'existence de territoires revendiqués⁸. Les différentes manières selon lesquelles les Pays sont adossés à des formes historiquement constituées d'organisation des espaces locaux peuvent être regroupées en trois groupes principaux :

- la première filiation historique est celle de l'arrondissement qui doit être entendu, non seulement comme une limite administrative actuelle ou disparue lors de la réforme Poincaré de 1927, mais aussi comme une organisation spatiale centrée sur une petite ville ou des bourgs qui sont autant de « chefs-lieux » qui structurent traditionnellement la vie locale. Si la réalité actuelle des relations économiques et sociales tend à s'affranchir de ces formes anciennes d'organisation spatiale, l'imaginaire territorial constitué sur ces bases séculaires constitue le fond de légitimité de ces Pays-arrondissement, notamment lorsqu'il est réapproprié par les grands élus. L'entretien d'un tel imaginaire, qui prend sa source dans les différentes étapes de construction de la République, a été prolongé jusqu'à la loi de 1995, qui suggérait la proximité du Pays et de l'arrondissement dans un dispositif où la réforme administrative le disputait au projet d'aménagement du territoire. Le Pays bressan est un cas assez exemplaire de Pays-arrondissement en Bourgogne. Au niveau français, les limites des Pays ne sont pas fréquemment calées sur l'arrondissement (c'est le cas en Auvergne, en Corse et en Lorraine), mais elles le prennent souvent comme référence, les Pays étant dans la moitié des cas constitués à l'intérieur d'un arrondissement. Seulement 1 pays sur 6 a un périmètre totalement disjoint de celui des arrondissements.

- la deuxième filiation procède d'une histoire plus récente, celle du mouvement des pays à l'œuvre dans les années 70. Lorsque l'écho de la France de Vichy et de sa ruralité conservatrice s'atténue, les revendications localistes inscrivent le pays dans un refus de l'autorité centrale et de l'aménagement décidé d'en haut. Sans échapper forcément aux limites instituées, ils incarnent, pour leurs défenseurs, des lieux porteurs de rénovation économique, d'expression politique et de relocalisation de la vie sociale. Les outils des premières générations de politiques rurales (Rénovation rurale, PAR, contrats de pays 1975, PNR, FIDAR) ont dessiné de nouvelles limites territoriales qui échappaient aux logiques purement administratives et sollicité localement des dynamiques associatives susceptibles de porter un projet d'aménagement. De tous les Pays bourguignons, la Puisaye-Forterre est sans conteste celui qui tire le plus nettement son découpage et son originalité des procédures précoces de développement local. En France, la fréquence des périmètres de Pays qui contiennent une partie de l'aire d'un Parc naturel régional (1 sur 3) semble un indicateur du rapport aux procédures pionnières ; de même, le fait que près de la moitié des territoires LEADER – que l'on peut considérer comme l'héritier des procédures

⁸ Bletton-Ruget A., Bodineau P., Sylvestre JP. (eds), 2002, *Pays et territoires. De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, Dijon, EUD, 142 p.

historiques de développement local – aient les mêmes limites que le Pays constitue un autre indice en faveur de cette filiation ;

- la troisième filiation attache les Pays aux actions territorialisées récentes qui ont pris place dans le mouvement contemporain de décentralisation. A la différence de l'étape précédente, la présence des élus locaux est ici constante et le plus souvent exclusive, en particulier lorsque la gestion de fonds publics est engagée localement (PRDC, PDZR, chartes intercommunales). Le pilotage par les Régions s'impose progressivement et les nouvelles formes d'intercommunalité (communautés de communes, communautés d'agglomération) accompagnent cette structuration des territoires dans le sens d'une accentuation des impératifs gestionnaires. Le Pays d'Auxois, dont les contours prennent naissance dans cette rencontre entre des programmes d'intervention (PRDC et PDZR en l'occurrence) et la prise en charge des questions d'aménagement par les élus locaux, est un exemple de cette filiation récente en Bourgogne. A l'échelle nationale, l'examen de la base intercommunale des Pays met en lumière de grosses différences régionales : dans la moitié des régions, les Pays peuvent être considérés comme des fédérations d'EPCI mais, à l'opposé, dans 3 cas (Centre, Champagne-Ardenne, Lorraine) les Pays contiennent de nombreuses communes isolées et semblent se constituer indépendamment de la démarche intercommunale ;

De ces différentes étapes d'une histoire qui a pu être singulière à l'échelon local, chaque Pays porte aujourd'hui des marques très diversement agencées. L'aisance avec laquelle certains se sont constitués, tout comme le laborieux engendrement des autres, témoignent de remobilisations de ces formes historiquement constituées en fonction d'enjeux sociaux actuels. Les rapports de force, très différemment organisés à l'échelon local, entre les élus, les socio-professionnels, déjà partenaires des opérations antérieures d'aménagement, et les acteurs associatifs, plus tardivement venus dans ces reconfigurations, sont porteurs d'usages stratégiques des différents modèles de territorialité dont les Pays sont considérés comme les dépositaires.

212 – La stabilité du personnel politique dans les structures de Pays

L'analyse de la sociologie des personnels élus impliqués dans la mise en place des Pays fournit des résultats sur ce « marché secondaire » de postes politiques, jeu interne aux mondes politiques locaux soustrait aux regards profanes. Les élus des Pays sont des nommés ou élus d'élus. Les hommes politiques prenant le contrôle de ces nouvelles structures sont très majoritairement les mieux dotés en mandats électoraux -les présidents des Pays bourguignons sont parlementaires, conseillers régionaux, conseillers généraux.

Au sein de ces présidents de Pays, on distingue :

- les grands élus établis, les députés et sénateurs maires, et une partie des conseillers généraux maires, dont le pays n'est qu'une structure de consolidation d'une notabilité politique acquise ailleurs. Pour ces grands élus, le Pays ne sert qu'à clarifier la cour des territoires et élus sous leur dépendance. La question est alors de savoir quels grands élus se sont ou ont été exclus de ces procédures Pays, soit dans des logiques coopératives, sur le mode d'une répartition des postes distinctifs entre grands élus, soit sur le mode concurrent, d'une lutte politique ;

- des conseillers généraux et régionaux, à la recherche soit d'une extension d'un pouvoir cantonal, soit d'une territorialisation d'un pouvoir régional entrant plus directement en concurrence avec d'autres grands élus de même envergure ;

- enfin, il convient d'isoler quelques élus peu dotés en mandats électifs. Leur caractéristique est alors d'être précédemment fortement impliqués dans l'intercommunalité, et de se trouver à ce poste soit parce qu'ils sont sous la tutelle d'un grand élu, soit parce qu'ils sont le résultat d'un compromis entre grands élus concurrents, se neutralisant en proposant un troisième candidat dont la faible notoriété ne pourra leur nuire.

On note une très forte surreprésentation des catégories sociales supérieures parmi les présidents de structures porteuses des Pays. Aucun président n'appartient aux classes populaires.

Bien plus, plus on est un président jeune de Pays, plus on est diplômé et proche du standard d'un grand élu au destin national (fonctionnaire des grands corps de l'Etat, responsabilités au sein des structures partisanes nationales...). La présidence d'un Pays semble alors le moyen d'acquérir une stature locale élargie dans la perspective d'une carrière politique prometteuse. La création de ces institutions ouvre de postes supplémentaires (auparavant limités aux présidences et vice-présidences du Conseil Général) dans une stratégie de notabilisation politique et promet l'ouverture des possibles et des concurrences dans la production de grands élus locaux.

Pour l'ensemble des personnels politiques des Pays, qu'il s'agisse de la structure porteuse ou du conseil de développement, leur participation fonctionne très rarement comme une première entrée sur un marché politique non municipal. On retrouve une sociologie comparable à celle des Conseils et des EPCI : surreprésentation des mieux dotés en mandats, poids écrasant des maires, omniprésence des catégories sociales les plus élevées et des hommes. L'originalité est alors de mixer dans une institution commune notables politiques traditionnels et intercommunaux.

Cette sociologie politique élevée invite à plusieurs interprétations :

- le Pays et son conseil de développement, seraient des lieux de représentation des élus face aux élites locales non élues, un lieu donc de contrôle des territoires, de leurs représentants politiques et associatifs plus que de leurs électeurs. Il obligerait alors à prendre tous les politiques locaux d'envergure pour neutraliser les concurrences politiques potentielles. Loin des arènes municipales aux oppositions idéologiques marquées, mais évitant l'écueil des EPCI soustraits aux regards des électeurs, le Pays serait un espace de désanctuarisation du politique à la rencontre des élites et leaders d'opinion non politique, un espace de mise en scène des élus gestionnaires ici rassemblés dans une défense consensuelle du territoire. Recoller la sphère de la représentation politique avec celle de l'action publique locale est un travail de grands élus ;

- le Pays peut également être compris comme une superstructure intercommunale constituée des EPCI préexistants qui y envoient leur président. Le Pays rassemble alors l'élite de l'intercommunalité sur un territoire élargi, dont la raison d'être est légitimée en partie par leur compétences face à la technicité des dossiers et la conformité au standard du personnage public, diplômé, policé, soutenu ;

- le Pays est le lieu d'un fort investissement de conseillers généraux, un lieu capté par les élites politiques traditionnelles malgré une lutte récente des élus des Conseils Généraux contre la loi sur les Pays⁹. Ainsi, la pression exercée sur les élus via les financements accordés uniquement aux territoires structurés en Pays semble finalement avoir eu raison des plus réticents apaisant un conflit institutionnel en cours de dépassement.

Les Pays et l'intercommunalité sont de véritables machines à la professionnalisation politique puisque leur accès ne peut se faire que par l'appui des élus locaux et donc des réseaux et des appareils partisans locaux. On peut noter que les associations impliquées dans les conseils de développement des Pays confirment ce constat puisqu'elles sont, à de rares exceptions près, des associations institutionnelles, nationales ou paramunicipales, déjà impliquées dans la gouvernance locale quand elles ne sont pas directement le produit des politiques locales, ouvrant ainsi peu le jeu démocratique. Le type de professionnalisation à l'oeuvre engage une standardisation des profils sociaux des élus démontrant l'absence d'autonomie politique des Pays¹⁰, subordonnés à deux autres institutions électives, les EPCI et le conseil général. La rapidité des changements institutionnels et leur pérennisation (assurée pour les EPCI dont le nombre est passé de 466 en 1993 à 2360 en 2003, en question pour les Pays) laisse sur la touche les élus jugés peu compétents, les catégories populaires des élus, moins familiarisés avec les

⁹ Le Lidec P., 1997, « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays », in Gaxie D. (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradiction de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, pp. 233-270.

¹⁰ Le Saout R., 2001, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°140.

rouages administratifs¹¹. On peut supposer à terme l'institutionnalisation d'une séparation entre deux catégories d'élus locaux dans les mondes ruraux, les amateurs et les professionnels, dont les seconds constituent l'élite recrutée sur des compétences (diplômes, professions) par les réseaux et structures partisans. Enfin, il semble que la complexité du maillage institutionnel territorial favorise partout l'embauche de jeunes diplômés professionnels de l'aménagement du territoire, monde méconnu des agents de développement, qui concrètement œuvrent à tous les échelons décisionnels pour diffuser l'idéologie dominante perçue comme novatrice de l'aménagement du territoire.

213 – Les difficultés d'ouverture des Conseils de développement

L'analyse des conseils de développement, menée à l'échelle de trois Pays (Seine et Tille, Bresse bourguignonne, et Chalonnais) apporte des éclairages sur la recomposition des élites locales et l'élargissement des cercles habilités à prendre part aux décisions et orientations locales. D'une manière générale, la mise en place des conseils de développement a permis aux élites déjà présentes sur chacun des territoires (politique, économique, associative) de se côtoyer au sein d'une même instance, mais n'a pas amené d'ouverture sur la « société civile » prise dans son ensemble. La faible formalisation de cette instance, la libre initiative laissée au « niveau local » dans sa mise en place, semblent au contraire accentuer les mécanismes sélectifs et les effets de leadership. Trois résultats principaux viennent étayer ce propos.

Tout d'abord, le rôle des élus apparaît déterminant dans la genèse des conseils de développement, parce que ce moment fait suite ou se juxtapose avec celui de la définition des Pays, de leur périmètre et la mise en place de la structure publique de gestion du Pays. Les élus initiateurs des négociations, souvent conflictuelles, pour parvenir à s'entendre sur le périmètre des Pays, ont délégué la mise en place des conseils de développement auprès d'animateurs et de consulaires. Cette délégation s'est accompagnée néanmoins d'un contrôle étroit des élus sur les désignations de membres du conseil, instance souvent perçue comme un contre-pouvoir potentiel dans l'exercice de la démocratie représentative, ou comme un frein à l'avancée du projet de territoire. Ce contrôle a été rendu possible par la forte dépendance des animateurs vis-à-vis des élus (animateurs de pays mis à disposition du conseil) et des carnets d'adresse des chambres consulaires orientés vers le monde économique. Dans tous les cas, les élus de la structure porteuse, toujours de forme associative dans les cas étudiés, sont présents dans le conseil de développement. Lorsque l'entente entre élus a été forte, la phase de mise en place des deux instances (Pays, et conseil) est restée sous l'étroit contrôle politique. De ce fait, le conseil a pu se voir accorder une assez grande autonomie de fonctionnement. Dans les autres cas, les conflits entre élus dans l'élaboration du périmètre et de l'organisation du pays, ont limité fortement l'autonomie du conseil, selon des modalités néanmoins différentes. On remarquera qu'une grande énergie a été déployée pour constituer ces alliances et mettre en place les deux instances, au détriment de l'intérêt et du temps consacrés à l'élaboration du projet de territoire et de la charte de pays, et à sa dimension participative.

Le deuxième résultat, lié au premier, tient au fait que des mécanismes de sélection, en l'absence de formalisation des règles de choix des membres du conseil, ont fortement limité l'élargissement et la représentativité des membres de ces conseils. Tout d'abord, sur le plan de leur composition socio-démographique, les compétences et attributs nécessaires pour faire carrière en politique semblent ici aussi à l'œuvre, et parfois même avec un niveau relevé. En effet, la composition de ces assemblées, fondée sur la représentation institutionnelle, explique que ceux qui y prennent part sont ceux qui localement ont déjà accédé à une position de notabilité, elle-même souvent corrélée avec une position sociale élevée et certains attributs (âge et sexe, catégorie sociale) du pouvoir. En outre, la représentation institutionnelle, et notamment

¹¹ Voir le mémoire de T. Marmont sur les effets politiques et l'isolement d'un maire, celui de la ville centre, qui n'a pas pris le train de l'intercommunalité et a le sentiment d'être dépossédé par les notables politiques qui ont un pied à Dijon, les conseillers généraux.

associative, est marquée par un processus de mobilisation filtré. La présence d'un tissu associatif très dense et hétérogène, l'absence de critères de sélection et de procédures d'animation bien définies ont limité l'ouverture de la mobilisation. Ceci s'est traduit par l'invitation des associations les plus reconnues ou facilement identifiables. Par ailleurs, la crainte des élus et des animateurs de voir émerger des conflits d'intérêt lors de la répartition des crédits entre associations locales aux revendications particularistes (sport et culture), ou « vindicatives » (environnement, agriculture biologique), a également limité les velléités d'ouverture. Enfin, l'existence d'un réseau informel des animateurs de Pays, au niveau de la région Bourgogne, destiné à statuer collectivement sur les difficultés et indéterminations rencontrées localement, ne semble pas avoir permis une plus grande ouverture des conseils de développement

Enfin, troisième résultat, la composition pluraliste des conseils, moins fondés sur un élargissement représentatif de la société civile que sur la coexistence d'élites relevant de divers secteurs, suppose certaines compétences d'animation, de transcodage et de leadership. Ces compétences, inégalement partagées, vont permettre à certains acteurs – nouvelles élites techniciennes – d'occuper les fonctions clés dans la vie de ces conseils, et plus largement dans la politique des Pays. La première de ces élites est constituée par les chambres consulaires et tout particulièrement par les CCI. Elles occupent une place privilégiée notamment dans la présidence des commissions économiques, voire des conseils de développement ainsi que dans l'identification des membres du conseil de développement. Les chambres consulaires jouent généralement un rôle d'expertise et parfois d'animation en orchestrant les modalités organisationnelles des conseils. Du côté des compétences, leur niveau de coordination, la cohérence des méthodes qu'elles offrent, les services qu'elles proposent, la sensibilité des élus pour les diagnostics économiques, les appartenances antérieures à des dispositifs partenariaux, consacrent les CCI, comme des interlocuteurs privilégiés. Ces évolutions favorisent les déséquilibres entre acteurs (en faveur des consulaires disposant d'une légitimité reconnue d'expertise technique), mais garantissent la reconnaissance locale du conseil. Les inégalités proviennent surtout de la capacité des autres acteurs du conseil à s'approprier leurs outils d'expertise. Au sein de ces assemblées d'experts, d'autres acteurs occupent également une position clé : il s'agit des animateurs, des présidents de commission et de conseil. Ils se retrouvent dans les pôles de négociation et participent au travail de médiation entre les « sous univers de sens » portés par la diversité des acteurs impliqués. Ils occupent une place stratégique car ils sont généralement intégrés aux arènes décisionnelles, que sont les pays, où s'élaborent les compromis institutionnalisés. Les entretiens révèlent une volonté de dépolitisation des débats, à travers un « impératif consensuel », qui doit servir le pragmatisme des solutions proposées pour le territoire.

Ce tableau d'ensemble fait apparaître une instance de coexistence d'élites locales, appuyée par des élites techniciennes, plus que celle d'une assemblée de participation élargie. Son faible ancrage dans la culture locale, mais aussi le flou organisationnel et les enjeux politiques et financiers qui accompagnent sa mise en place en expliquent en grande partie les contours.

22 – LES TERRITOIRES DE PROJET ET L’ACTION ECONOMIQUE LOCALE

Les territoires de projet qui se construisent actuellement ont en commun d’être établis à l’échelle de micro-régions et sur le registre politique. Les périmètres correspondant ne donnent a priori aucun gage de pertinence pour l’action économique en raison de la petite dimension et de l’accent porté aux facteurs de proximité et d’homogénéité. L’analyse économique passe dès lors par l’identification des ressources internes aux espaces ainsi délimités et par l’évaluation de la capacité locale à les valoriser dans des champs de force économiques qui dépassent largement les frontières. Les travaux menés sur ce plan associent le traitement des données nationales et régionales avec des investigations sur les quatre terrains d’étude.

221 - Les Pays « Urbains » : les centres gèrent leur aire d’influence

Les Pays de ce type sont de grande dimension, le plus souvent monopolaires, et associent des communes périurbaines au pôle. Cette composition spatiale, dont le périmètre se superpose souvent à celui des bassins d’emploi, permet de regrouper un tissu économique et social diversifié. La situation urbaine du contexte est sensible sur le marché du travail, avec de nombreuses opportunités d’emploi et des échanges dynamiques. L’évolution démographique peu favorable des centres est compensée par la présence des communes périurbaines. De plus, cette association étale l’éventail des conditions sociales des habitants et spécialement les disparités de niveau de revenu relativement aux situations entièrement urbaines. L’économie de ces Pays est structurée par les services et est le plus souvent fortement diversifiée. Cette structure est favorable à l’établissement de liens inter-industriels relativement intenses et à l’existence de complémentarités entre les communes de centre ville, qui regroupent les fonctions supérieures, et les communes périurbaines associées qui accueillent préférentiellement des établissements de production.

Le mode de construction territoriale retenu, conçu à partir de la ville mais intégrant des espaces fonctionnellement inséparables, aboutit à la mise en place de périmètres de Pays cohérents en termes de résidence et d’emploi, comme le confirme l’exemple chalonnois. La carte de la complémentarité et la puissance du centre urbain en termes économiques et politiques permettent de supposer que le dispositif territorial, associant Agglomération, Schéma de cohérence territoriale et Pays, constitue un ensemble opérationnel de gestion à la fois de l’urbanisme et du développement économique.

222 - Les pays “Périurbains” : la tentation de s’affranchir du mode d’organisation urbain

La composante périurbaine marque les Pays de ce type dans le sens de la dépendance et de la complémentarité vis-à-vis des centres urbains qui déconcentrent les activités industrielles et desserrent les zones résidentielles. L’importance des migrants entrants est la caractéristique la plus marquée de cette classe, sachant qu’il s’agit d’actifs ayant un emploi, ce qui est cohérent avec les analyses des migrations résidentielles en fonction du cycle de vie¹². Le tissu économique est moins diversifié que dans le cas des Pays « Urbains ». La situation du marché du travail constitue également un facteur favorable, en termes de taux de chômage et de stabilité des statuts d’emploi.

Ces Pays sont implantés en situation excentrée, relativement aux pôles urbains, sur la bordure des couronnes périurbaines en empiétant assez largement sur l’espace à dominante rurale. Les Pays « Périurbains » - un nombre conséquent de Pays en tous cas -, seraient construits dans une logique plutôt défensive, vis-à-vis de la ville, ou en tous cas sans possibilité d’intégration territoriale pour l’instant. La configuration territoriale qui correspondrait à cet état de fait est une carte en « marguerite », composant une auréole de Pays qui se maintiennent à distance raisonnable du centre organisé en Agglomération. En Bourgogne, la carte de l’organisation territoriale autour de la métropole régionale illustre ce cas de figure. La volonté de

¹² Détang-Dessendre C., Pigué V., Schmitt B., 2002, Les déterminants micro-économiques des migrations urbain-rural : leur variabilité en fonction de la position dans le cycle de vie, *Population*, 57/1, pp. 31-56.

l'agglomération de faire du SCOT, élargi à plus de cent communes, l'outil de coordination territoriale a conditionné la carte de l'aire métropolitaine. Si la logique politique est assez facilement compréhensible, les conséquences de ce mode de découpage d'espaces de projets risquent d'être plus délicates pour les actions économiques. Reste à considérer ces structures dans le moyen terme, en supposant que le temps des Pays qui se forment à la marge des aires urbaines serve avant tout à constituer des projets qui trouveront ensuite leur place dans une figure territoriale intégrée.

223 - Les « Pays ruraux peu denses » : l'organisation de territoires périphériques

Les Pays de ce type, de petite dimension (en nombre d'habitants) et à l'écart des polarisations urbaines, sont marqués par les traits dominants de l'espace rural. Le regroupement de communes rurales occupant des positions spatiales variées, dont certaines relativement éloignées, se traduit dans les variables de synthèse que sont les évolutions démographiques, qui ne suivent pas les tendances favorables du rural proche des villes. Seules les arrivées de retraités constituent un élément marquant pour ces Pays. L'orientation économique est largement tournée vers les activités de production, sans donner lieu à des échanges industriels denses localement. Le marché du travail est assez stable, avec peu d'effets du chômage et des flux migratoires d'actifs qui prolongent les phénomènes d'exode rural sélectif.

Les périmètres en question sont d'abord caractérisés par des critères d'homogénéité et de stabilité, économiques et sociales. Les communes de l'espace à dominante rurale qui se regroupent dans ces Pays ne s'associent pas à des bourgs importants ou à des petites villes. Un certain nombre d'entre eux peut correspondre aux Pays historiques qui ont comme facteurs communs des facteurs identitaires, favorables à la mobilisation des acteurs mais pour lesquels les avantages économiques, surtout liés à l'attractivité de la zone, peuvent être tenus et nécessiter des engagements publics soutenus. Les périmètres peuvent résulter de choix politiques qui privilégient l'« entre-soi », mais ils peuvent aussi correspondre à des situations locales de non choix, sur des espaces résiduels qui ne sont délimités que par les stratégies des voisins ou la distance. Le Chatillonnais est dans ce cas de figure : zone homogène de très faible densité, qui rencontre des difficultés non pour constituer un territoire mais pour dégager des leviers de développement. Seule la valorisation de ressources fixes (bois, pierre, paysages) permet d'envisager la promotion d'activités et l'attraction de nouvelles populations. Dans ce type de situation, les objectifs de développement ne peuvent être détachés de flux de transferts financiers significatifs et d'actions publiques volontaristes.

224 - Les Pays du « Rural maillé » : le réseau de petites villes

La situation des Pays de cette classe est assez proche de ceux de la précédente, en rapport avec leur cadre rural commun, mais la présence de bourgs et de petites villes leur confèrent une structure spatiale et des propriétés économiques distinctes. Le type de spécialisation productive et les liaisons industrielles sont de type rural, mais apparaissent moins distinctement que dans la classe précédente ; la situation du marché du travail est moins favorable, avec une sensibilité particulière au chômage. L'effet de la présence de petits pôles se fait principalement sentir sur la densité des équipements et services à la population - c'est la classe qui a la plus forte dotation relativement à sa population moyenne. Les pôles constituent un atout pour la vie sociale interne au Pays et peut justifier la mise en place du périmètre ; ils peuvent aussi jouer sur l'attractivité des sites concernés, ce qui ne semble pas vraiment valorisé à l'heure actuelle. L'interrogation liée au maillage territorial tient à la nature des liens qu'entretiennent les petits pôles entre eux, partageant a priori plus de facteurs de ressemblance que de complémentarité.

225 - Les Pays « Composites » : territoires exemplaires ?

Le lien ville-campagne est présent dans toutes les classes de Pays, mais c'est dans cette classe qu'il est le plus nettement pris en compte : par construction la population est répartie entre

pôles urbains, communes périurbaines et communes de l'espace à dominante rurale. On peut en résumer la tendance générale par une influence urbaine prépondérante, mais selon des formes plus « balancées » socialement. L'orientation productive est très peu spécialisée, résultat de l'association d'activités d'espaces urbains et ruraux, sans toutefois qu'elles soient vraiment complémentaires, car les échanges industriels ne semblent pas particulièrement développés. On y rencontre moins de forts taux de chômage ou de dispersion des revenus qu'en contexte urbain.

Alors, s'agit-il du pays « idéal », au sens de la conformité aux attentes du législateur qui souhaite associer la ville et la campagne dans des périmètres de solidarité et de projet commun ? Les Pays de cette classe bénéficient, par le regroupement large et diversifié des localités, d'un effet d'échelle et de complémentarité qui semblent bien réels. Les avantages et dotations de la ville, la disponibilité d'espace et d'aménités de la campagne, la présence de pôles relais pour les services de proximité, sont autant d'atouts pour le développement territorial. L'exemple de la Bresse bourguignonne illustre ce mode d'association, en réévaluant les critères de proximité géographique relativement au grand dessein du territoire construit de manière volontaire. Louhans constitue une petite ville d'appui qui joue son rôle de centralité en termes d'emplois et de services de proximité, bien relayée par les chefs-lieux de cantons pour structurer à la fois le bassin de vie et le bassin d'emploi. Le territoire en question possède des propriétés favorables au développement, en termes d'identité et de complémentarité, mais il est aussi caractérisé par une insertion dans un espace plus large, structuré par des villes importantes qui contraignent son devenir ; les mobilités résidentielles et professionnelles vers ces agglomérations voisines en sont les manifestations essentielles. Plus généralement, si ces Pays disposent de réelles potentialités de développement, leur réalisation suppose la présence de projets politiques volontaristes pour dépasser les concurrences locales et articuler les projets locaux aux projets des espaces urbains englobants.

Périmètres, jeux politiques, dynamiques économiques des territoires : quelle logique d'ensemble ?

Cette analyse des figures concrètes de Pays menée sur différents plans nous amène à distinguer deux situations principales : i) celles dans lesquelles le Pays vient s'ajouter à une batterie d'outils à la disposition des acteurs du territoire, pour conforter les choix antérieurs et adapter ses contours à la marge (Pays urbains et ruraux) ; ii) celles dans lesquelles le Pays ouvre une opportunité de reconfiguration des périmètres de l'action locale, valorisant de nouveaux acteurs et expérimentant de nouvelles combinaisons spatiales (Pays périurbains, composites et maillés).

Le Pays urbain surprend : compte tenu de l'éventail des structures et procédures à disposition des acteurs locaux, qu'apporte cet outil additionnel ? Son statut est, de fait, marginal dans l'administration de l'aire urbaine, l'Agglomération constituant l'entité de référence. Le Pays permet en fait d'organiser l'adhésion des communes rurales environnantes sans passer par les procédures lourdes qui effraient, ni par les règlements qui imposent. Il permet aussi de contrôler le « marché » politique local, à partir des élus centraux et en prenant appui sur le réseau des grands élus affiliés. Les petites communes s'adosent à un partenaire puissant qui concentre les ressources du développement, matérielles et symboliques : leur marge de manoeuvre est extrêmement réduite, mais les probabilités de profiter de la croissance du centre sont élevées.

Construit sur une autre forme de centralité, le Pays rural le plus typique s'inscrit dans la vision traditionnelle que l'on a, en France, de la campagne. L'imaginaire territorial constitué sur des bases séculaires constitue le fond de légitimité de tels périmètres, notamment lorsqu'il est réapproprié par les grands élus. Ceux-ci administrent leur arrière-pays en prenant appui sur un découpage électoral stable, à base cantonale. Le canton est la circonscription où sont établis les notables locaux mais c'est aussi l'aire d'action des structures intercommunales. En général, le périmètre du Pays ne donne pas lieu à débat : il s'inscrit dans une sorte d'évidence historique

dont atteste la culture partagée et une vision commune du développement. Le projet de Pays tend à conforter les situations établies et à mobiliser les aides publiques, selon une trajectoire relativement linéaire qui oublie les options alternatives et les points de vue dissonants, comme le montre le fonctionnement des Conseils de développement.

Ces deux cas de figure sont très contraints par l'organisation spatiale et/ou l'histoire des lieux, intégratrices. Ils laissent peu de marge aux acteurs locaux pour ce qui concerne la construction des Pays, sinon peut-être d'adhérer ou de se démarquer. Dans d'autres cas, moins fortement déterminés par des variables structurelles, apparaissent des formes d'organisation plus flexibles et plus réversibles. C'est le cas de Pays périurbains et, sans doute de Pays maillés et de Pays composites.

Les Pays périurbains préfigurent peut-être un nouveau modèle d'organisation territoriale dans lequel les acteurs locaux profitent de l'opportunité qu'offre la mise en place des Pays pour modifier le cadre de l'action publique locale. Les zones en question peuvent être considérées comme instables, tant du point de vue socio-économique, avec des flux de population de grande intensité et des transformations considérables du tissu d'activités, que du point de vue socio-politique, avec des changements fréquents des contours des circonscriptions et l'irruption d'élites locales qui émanent des groupes sociaux nouvellement installés. Ces zones sont aussi des territoires en tension, entre un centre urbain vers lequel convergent les forces centripètes et les représentations du développement, et une campagne qui préserve les aspirations à une sociabilité et à un mode de vie valorisés. Les débats qui traversent certaines communes hésitantes pour adhérer à un Pays urbain ou à un Pays périurbain, voire rural, sont révélateurs de ce type de tensions. La méfiance vis-à-vis de la ville-centre se traduit par l'association de communes des couronnes périurbaines avec des communes rurales, pour composer des ensembles hétérogènes qui envisagent leur avenir commun en lien avec la ville voisine, mais avec une marge de manoeuvre suffisante pour ne pas se voir imposer la prise en charge de fonctions urbaines non désirées.

PARTIE 3 – LA DIMENSION REGIONALE DU PROGRAMME

Le présent programme s'inscrit dans le quatrième axe de recherche du programme DADP-PSDR de Bourgogne, consacré aux « *conditions d'émergence et de mise en œuvre d'actions de gestion locale des territoires* », ainsi qu'au cinquième : de « *caractérisation des facteurs qui jouent sur les dynamiques du développement régional* ». Il a pour double ambition, à l'instar de toute l'opération DADP-PSDR, de produire, à partir de travaux de recherche situés, des résultats scientifiques de portée générale et d'apporter des éclairages aux décideurs publics régionaux, en l'occurrence sur le rapport entre les processus de recomposition à l'œuvre dans les espaces ruraux bourguignons et les politiques qui les concernent. Le partenariat construit avec le Conseil régional (Direction de l'aménagement du territoire et de l'environnement) et avec la Préfecture de région (SGAR) vise à répondre à cette double exigence d'adaptation au contexte régional et de pertinence heuristique. Il est complété par des contacts directs avec les acteurs des territoires ruraux.

31 - LES RELATIONS AUX PARTENAIRES DE NIVEAU REGIONAL

Le choix de construire le partenariat de façon privilégiée avec les « grands acteurs » régionaux est à mettre en correspondance avec la position centrale qu'occupent les instances de cet échelon dans la territorialisation des politiques de développement. Les principaux instruments de l'intervention publique qui concernent les espaces ruraux (CPER, PDRN, DOCUP), sont gérés au niveau de la région (Etat et collectivité territoriale) et conduisent à favoriser la construction de dispositifs locaux de développement qui sont de plus en plus nettement territorialisés. Il s'agit d'une tendance lourde à la transformation des modes d'intervention en direction des espaces ruraux, qui se détachent des logiques anciennes de compensation et de zonage pour avancer sur des voies de prise en charge des questions de développement selon une logique de proximité, pariant sur l'existence de pistes de valorisation des ressources locales.

Le premier travail partenarial a consisté à identifier les questions générales qui se posent pour les services de niveau régional, en lien avec la conduite concrète des dossiers mais aussi en gardant à l'esprit un souci de distanciation par rapport à la réactivité directe aux contingences du moment. Cet échange, mené séparément avec les services du SGAR et du Conseil régional¹³, a permis de circonscrire les grandes questions que recouvre cette évolution vers la « territorialisation » des formes de l'action publique, traduites dans le programme de recherche, et débouchant en premier lieu sur la spécification des objets d'étude : les Pays et les Communautés de communes. Ce choix, logique au regard de l'actualité politique et administrative (mise en œuvre des lois de 1999 -loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale), mais néanmoins sensible à l'agenda politique qui a déclassé l'importance relative de la conduite de ces dossiers ces dernières années, surtout celui des Pays. Le traitement de cette difficulté a été pris en compte dès la constitution du protocole de travail, en prenant soin en particulier de préserver tout usage de la base de données selon des agrégats et découpages différents ; l'unité élémentaire est, de ce fait, la commune.

La deuxième phase de travail partenarial s'est déroulée à l'issue du travail d'inventaire et de classement qui a été effectué sur l'ensemble des Pays de France et précisé pour les Pays de Bourgogne. La confrontation de la démarche taxonomique, que nous avons fondée sur les variables les plus objectivées possibles et une méthode de tri rigoureuse par analyse de données, avec la perception que nos partenaires ont de la situation régionale a permis à la fois de tester la pertinence du classement et de ne pas établir de lien trop automatique entre le classement

¹³ Les différences de rôle dans la conduite des politiques territorialisées mais aussi le poids de l'histoire politique régionale expliquent la persistance d'un clivage, certes très policé, mais toujours réel entre les deux institutions.

national et les Pays bourguignons. Le travail commun a débouché sur une présentation, par les services du SGAR, d'un état des lieux et d'une analyse de la situation des Pays de Bourgogne au séminaire du Réseau d'Information Economique et Sociale (RIES-7 octobre 2003) au Conseil régional, au cœur du thème de la journée : « Territoires vécus, territoires de projet : villes et campagnes en Bourgogne ». La participation à cette séance a permis d'entretenir les contacts avec les acteurs régionaux et locaux du développement territorial, mais aussi de prendre la mesure de l'actualité politique du dossier en cette période de préparation des élections régionales.

La réflexion a ensuite permis de délimiter les terrains d'enquête les plus intéressants, compte tenu de la distribution des Pays bourguignons sur l'échelle nationale et de l'intérêt intrinsèque des situations locales. Dans le champ du souhaitable ainsi établi, le choix s'est finalement porté sur la Bresse Bourguignonne, le Chalonnais et Seine-et-Tille en Bourgogne, afin de tenir compte des facilités relatives de travail pour l'équipe de recherche. Il faut préciser que, sur ce plan de la prise en compte très concrète des terrains, les chargés de mission du SGAR et du Conseil régional sont des partenaires précieux et très intéressés par la démarche proposée, laquelle leur permet une prise de distance par rapport à l'exercice quotidien de leur mission d'appui aux territoires en question. Le lien aux dispositifs concrets est complété par des relations directes que les membres de l'équipe de recherche établissent, dans la durée, avec les acteurs locaux.

Une présentation des enquêtes de terrain aux partenaires a été réalisée en septembre 2004 (cf. note du 07-09-04), en mettant l'accent sur les principaux résultats socio-politiques et socio-économiques. L'examen des cas d'étude et l'extension des analyses aux autres territoires bourguignons permettent de confronter les représentations des chercheurs à la perception dynamiques concrètes des chargés de mission. La dimension temporelle émerge comme essentielle à la compréhension des démarches observées (histoire longue, mise en place de l'intercommunalité, ...) et des perspectives de développement à moyen terme (évolution des rapports entre Pays et agglomération, entre Pays et intercommunalité, ...). Les principaux résultats ont été présentés aux agents de Pays lors de l'une des journées régionales organisées conjointement par le SGAR et le Conseil Régional (Essarois, 20 septembre 2005), en mettant l'accent sur les mécanismes qui permettent de comprendre la différenciation des formes de mise en œuvre de la procédure selon les territoires.

32 - LES RELATIONS AUX PARTENAIRES LOCAUX

L'établissement de liens réguliers avec les acteurs des dispositifs locaux participe des pratiques de recherche de l'équipe en charge de ce programme, tant du côté CESAER que du côté Université. Ainsi, des relations privilégiées sont entretenues avec la Bresse, le Chatillonnais, la Puisaye, le Chalonnais ou l'Autunois en particulier. Il ne s'agit pas de reprendre automatiquement ces zones comme terrains d'étude DADP, mais de combiner différents types de rapport au terrain, variant selon les disciplines et les méthodes. A ce titre, précisons que le mode de production de connaissances associe des travaux approfondis mais circonscrits à une question ou un objet d'étude très précis, conduits à partir de données statistiques ou de terrains connus (le Chatillonnais, la Bresse), avec des travaux empruntant la méthode monographique, avec l'avantage de la réunion de points de vues différents et complémentaires sur les mêmes sites (Bresse, Chalonnais, Seine & Tille). A titre d'exemple, dans le cas de la Bresse, les investigations de A. Ruget sur l'histoire du pays ont tracé la voie à une implication directe dans les structures locales (Conseil scientifique de l'écomusée, Conseil de développement), favorable à une connaissance fine des réalités actuelles de constitution du Pays. La participation de plusieurs membres de l'équipe à la journée de réflexion sur la dynamique économique de la Bresse dans les tendances contemporaines de développement des espaces ruraux (22 novembre, Pierre de Bresse) a permis de compléter les contacts et de combiner les approches économiques et historiques.

4 – LISTE DES PRODUCTIONS

Aubert F., Lépiciier D., Perrier-Cornet P., Sencébé Y., 2006, La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique : le cas des “pays” en France, *Revue canadienne des sciences régionales*, 29/1, p. 93-110, présenté au symposium PSDR « Territoires et enjeux du développement régional », Lyon : 9-10-11 mars 2005

Aubert F., Lépiciier D., Perrier-Cornet P., 2006, Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2, p. 203-225, présenté au XLème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française : « Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen », Bruxelles : 1-2-3 septembre 2004.

Aubert F., Berriet-Sollic M., Bourroche B., Caumont JM., Hodeau C., Laferté D., Lépiciier D., Ruget A., Perrier-Cornet P., Pinto M., Sencébé Y., 2005, *Recomposition des territoires et transformation de l'action publique locale, Pays et intercommunalités en Bourgogne*, diaporama de présentation des résultats du programme au colloque de clôture PSDR Bourgogne, Dijon, 20 octobre.

Aubert F., 2003, *Dynamique des activités rurales et perspectives de développement : la Bresse comme archétype de territoire rural français ?* Journée d'étude « Les espaces ruraux et leurs mutations économiques », Pierre de Bresse : 22 novembre, Ecomusée de la Bresse, pp. 27-33.

Berriet-Sollic M., 2003, *L'action publique locale : une entrée par l'intercommunalité*, communication au séminaire ENGREF « Intercommunalités et Pays », Clermont-Ferrand, 14 novembre, transparents.

Blanchard P., 2004, *Socio-démographie des élus locaux français : la spécificité des Pays bourguignons*, Dijon : CESAER, 119 pages.

Bleton-Ruget A., 2003, *Un siècle de mutations des espaces ruraux*, Journée d'étude « Les espaces ruraux et leurs mutations économiques », Pierre de Bresse : 22 novembre, Ecomusée de la Bresse, pp. 6-10.

CESAER, 2003, Note de travail : *Recomposition des territoires et transformation de l'action publique locale*, état d'avancement du programme, septembre, 10 pages.

CESAER, 2004, Note de travail : *Recomposition des territoires et transformation de l'action publique locale*, état d'avancement du programme, janvier, 15 pages.

CESAER, 2004, Note de travail : *Recomposition des territoires et transformation de l'action publique locale*, état d'avancement du programme, septembre, 11 pages.

Dodet P., Aubert F., 2003, *La mise en mouvement d'un territoire*, film de la série Le développement local, Amphis de France 5.

Dodet P., Sencébé Y., 2003, *De la commune au pays*, film de la série Le développement local, Amphis de France 5.

Droyer M., 2004, *Les pays et leur conseil de développement : une nouvelle scène pour les élites locales*, CESAER : mémoire de DESS Lyon II.

Lebel A., 2003, *Analyse de la diversité des organisations territoriales. Vers une typologie des Pays reconnus en 2003*, septembre, CESAER, mémoire d'ingénieur de l'ENSA de Rennes.

Lépiciier D., 2003, *Une base de données nationale pour l'étude des territoires ruraux : vers une typologie des Pays*, communication au séminaire ENGREF « Intercommunalités et Pays », Clermont-Ferrand, 14 novembre, transparents.

Marmont T., 2004, *Le Pays : un espace politique pour les associations ? L'exemple de la mise en place du Pays Châtillonnais (2001-2004)*, Dijon : Université de Bourgogne, mémoire de DEA de Sociologie, 171 pages.

Otz C., 2003, *L'action économique des communes et communautés de communes et le développement des espaces ruraux*. Une étude de cas en Saône et Loire, mémoire de DEA « Analyse et Politique Economiques, Université de Bourgogne », CESAER, septembre, 77 p.

Pélissier F., 2003, *Les compétences des communes et l'intercommunalité. Approche budgétaire dans trois communautés de communes de Saône et Loire*, mémoire d'ingénieur de l'ENESAD, Dijon, septembre, 58p. et annexes.

Scherr J., 2004, *La configuration économique des Pays : études de cas en Bourgogne*, Dijon : CESAER, mémoire d'ingénieur de l'ENESAD, 88 pages.

SGAR Bourgogne, 2003, *Territoires de projet et territoires vécus en Bourgogne*, journée du Réseau d'Information Economique et Sociale, Dijon : 7 octobre, 8 pages.

ANNEXE : ETAT DES LIEUX ET TYPOLOGIE DES PAYS

1 – Etat des lieux national

La France compte actuellement 321 pays¹⁴, dont 158 en périmètre définitif et 163 en cours de mise en place. Le rythme de constitution des Pays s'est accru en 2004, leur effectif passant de 99 à 158 en raison de l'aboutissement de démarches engagées depuis plusieurs années mais surtout de l'échéance du 31 décembre pour la signature des contrats de pays (reportée depuis au 30 juin 2005). Au 1er septembre, seuls 73 Pays sont arrivés au bout de la démarche avec la signature du contrat.

Les Pays concernent la majorité des communes françaises mais le tiers seulement de la population. Les Pays regroupent en effet de façon privilégiée des communes de l'espace à dominante rurale (plus de 7 sur 10 en EDR), mais les communes de l'espace à dominante urbaine (EDU) y sont également largement impliquées (1 sur 2). En général ce sont les pôles de petites et de moyenne taille qui se sont engagés, les grandes métropoles étant davantage positionnées sur les contrats d'agglomération : les trois quarts des pôles de plus de 20 000 habitants sont intégrés dans un périmètre de Pays alors qu'ils sont moins de la moitié dans le cas de pôle de plus de 100 000 habitants.

La distribution régionale des Pays est très inégalement répartie : trois régions ont pratiquement couvert l'intégralité de leur territoire (Basse-Normandie, Bretagne, Franche-Comté) ; une dizaine de régions, dont la Bourgogne, ont une couverture partielle (20 à 50%), mais connaissent un rythme dynamique en 2004 ; trois régions sont particulièrement peu impliquées (moins de 15% de la population) dans la mise en place des pays - l'Ile de France tout d'abord qui ne compte qu'un Pays, mais également les régions PACA et Corse. Si le mode d'occupation de l'espace compte, en particulier la structure urbaine de la région, ce facteur doit être complété par des données politiques, comme le montre la région Bretagne qui a favorisé de façon volontariste l'intégration des agglomérations dans les Pays.

2 – Typologie spatiale des Pays à l'échelle nationale et régionale

La typologie a été établie à partir de l'inventaire au 1^{er} janvier 2004, en excluant 7 Pays en raison de la forte proportion (>20%) de population appartenant à 2 périmètres d'étude – soit 291 sur 298.

Tableau 1 : Classification spatiale des Pays et répartition des Pays bourguignons

Dénomination des types de Pays	Nombre de Pays	% de population habitant dans une commune			Nombre de pôles (urbain + rural)	Pays bourguignons
		d'un pôle urbain	péri urbaine	de l'espace à dom. rurale		
1. Pays urbains	45	62	31	7	1,93	Chalonnais
2. Pays Périurbains	45	11	64	25	1,36	<i>Plaine de Saône – Vingeanne¹⁵</i> <i>Seine et Tille en Bourg.⁹</i>
3. Pays composites	81	38	25	37	2,77	
<i>dont 31. Pays de petit pôle urbain</i>	<i>61</i>	<i>37</i>	<i>24</i>	<i>39</i>	<i>1,89</i>	Autunois-Morvan Avallonnais Nevers sud Nivernais Bresse Bourguignonne
<i>dont 32. Pays de réseaux de petites villes</i>	<i>20</i>	<i>43</i>	<i>25</i>	<i>32</i>	<i>5,45</i>	<i>Beauvais⁹</i>
4. Pays ruraux	120	4	11	85	2,11	
<i>dont 41. Pays maillé</i>	<i>44</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	<i>78</i>	<i>3,73</i>	Auxois et Morvan 21 Bourgogne Nivernaise Charolais-Brionnais
<i>dont 42. Pays ruraux</i>	<i>76</i>	<i>0</i>	<i>10</i>	<i>90</i>	<i>1,17</i>	Châtillonnais Nivernais Morvan Tonnerrois Puisaye Forterre <i>Seine et Tille en Bourg.⁹</i>
Total	291	24	26	50	2,15	15

Source ETD-INSEE-CESAER et SGAR Bourgogne

¹⁴ Etat des lieux des Pays au 1er septembre 2004, ETD. L'analyse portera sur l'état au 1^{er} janvier 2004.

¹⁵ Les Pays en italique ont été constitués au cours de l'année 2004. Ils ont été réaffectés dans le type le plus proche selon leurs caractéristiques spatiales individuelles.

On constate que la politique des Pays concerne toutes les catégories d'espace, que l'hétérogénéité spatiale interne des pays est relative – quatre groupes sur cinq sont rattachés à une catégorie d'espace dominante – et, enfin, que les Pays ruraux sont dominants. Le rôle des villes n'est cependant pas négligeable puisque 160 Pays (plus de la moitié) contiennent au moins un pôle urbain de plus de 5000 emplois et 51 un pôle urbain comptant plus de 20 000 emplois.

Dans le cas de la Bourgogne, tous les types construits à partir des données nationales sont représentés, même si leur répartition est très hétérogène : plus de la moitié des Pays bourguignons sont de type rural (8 Pays sur 15) et un seul est de type urbain.

Les deux tiers des Pays ruraux bourguignons relèvent du groupe des **Pays du rural peu dense** et en reflètent les caractéristiques nationales. Ils sont constitués dans des zones de faible densité de population (moins de 20 habitant/km²), à l'écart de l'influence directe des pôles urbains. Ces Pays s'organisent autour de bourgs dont certains dépassent le seuil de 1500 emplois (Châtillon-sur-Seine, Tonnerre), mais sans constituer de véritables points d'appui économiques. En revanche, le rayonnement de ces bourgs en matière de services aux personnes est relativement fort, y compris pour les bourgs en dessous du seuil de pôles d'emploi rural (St-Fargeau en Puisaye, Château-Chinon dans le Nivernais Morvan). Le Pays de Seine et Tille en Bourgogne fait figure d'exception dans ce type. S'il est marqué par une forte proportion de population rurale (2/3 de la population), ce Pays intègre dans ce type de l'agglomération dijonnaise, le tirant vers une logique périurbaine. Trois Pays bourguignons ont une **configuration rurale maillée**. Les cas concernés montrent que ces configurations de Pays dépendent dans une large mesure de la distribution géographique des pôles, mais qu'elles peuvent aussi résulter d'effets politiques.

Le Chalonnais est le seul exemple de **Pays urbain** en Bourgogne. La Communauté d'agglomération de Chalon-sur-Saône a fait le choix d'un Pays centré sur la ville et intégrant les structures intercommunales et communes attenantes à l'agglomération. Un tiers des Pays urbains français (16 sur 45) sont dans cette configuration (plus de 10% de leur population appartiennent à des communes de l'EDR). Les autres territoires urbains bourguignons (SCOT Dijonnais et Communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines) sont plus resserrés sur le pôle urbain, selon le schéma le plus communément rencontré en France (à quelques exceptions près, dont Rennes). En prolongement, seul le Pays de la Plaine de la Saône-Vingeanne correspond à une configuration de **Pays périurbain** en associant le canton en périphérie est de l'agglomération dijonnaise. Le cas bourguignon montre l'influence de la stratégie d'organisation des pôles urbains sur les modalités d'organisation des espaces périurbains.

Les 4 **Pays composites de petit pôle** constitués en Bourgogne ont comme point commun d'être organisés autour d'un pôle urbain isolé de petite (Avallon, Louhans) ou moyenne taille (Autun, Nevers). Les modalités de définition des périmètres de ces Pays semblent se définir comme si la norme implicite de taille minimale des périmètres de Pays empêchait la constitution de petits Pays urbains à l'échelle de l'aire urbaine de ces villes et les conduit à élargir leur périmètre à une large frange de communes de l'EDR. En France, seulement 9 pays de ce groupe (sur 61) sont organisés autour de pôles de plus de 20 000 emplois (Narbonne, Rodez, Aurillac, Roanne, Albi, Nevers etc.), alors que 25 d'entre eux ont des pôles de moins de 10 000 emplois.

Le Pays Beaunois offre une illustration (unique en Bourgogne) des **Pays réseau de ville**, associant le pôle urbain de Beaune avec les pôles ruraux de Nuits-St-Georges, Seurre et une partie du pôle de Chagny. Il se distingue d'un Pays rural maillé par la présence d'un pôle urbain significatif, mais ne permet pas de confirmer une stratégie de coopération entre villes, à l'exception peut-être entre Beaune et Nuits-St-Georges autour de la production et la commercialisation du vin. Le Pays Beaunois est cependant un exemple atypique de ce groupe de Pays peu nombreux à l'échelle nationale (20). La grande majorité des Pays regroupent en effet un plus grand nombre de pôles plus équilibrés en taille.