

LA MISE EN PLACE DES "PAYS" EN PICARDIE

PAR

Paul OUDART

*Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne
Centre d'Études Géographiques*

La loi d'orientation du 4 février 1995, dans son titre II, permet l'émergence de nouveaux espaces territoriaux appelés pays. Afin de vérifier la pertinence du concept et d'en apprécier l'efficacité dans le cadre d'une politique globale d'aménagement et développement du territoire, une quarantaine de pays-tests ont été délimités à travers la France.

L'auteur de ces lignes a été rapporteur devant le Conseil Economique et Social Régional (CESR) de Picardie d'une autosaisine sur la mise en place des pays. Les réflexions, les rencontres, les débats, les récits d'expériences rassemblés à cette occasion ont nourri la présente communication. Le mot "pays" et son contenu ne sont pas nouveaux, mais est-ce une notion d'avenir, est-ce un territoire pertinent pour l'action, quel état d'esprit et quelle procédure faut-il mettre en place pour réussir ?

I - LE PAYS : NOTION DU PASSÉ OU CONCEPT D'AVENIR ?

Ceux qui, dans les années 1970, face aux mutations socio-économiques qui semblaient condamner les français à la mobilité, revendiquaient de "vivre et travailler au pays", avaient-ils conscience de la signification du mot "pays" ? Ne donnaient-ils pas l'impression d'être des passéistes, attachés à la terre de leurs souliers, des ruraux non encore polis par la vie urbaine, trop récente pour les avoir changés.

A) *Les permanences*

Pour être conçu approximativement, leur "pays" n'en était pas moins une réalité, aux contours flous certes, mais souvent dotée d'un nom propre plus ancien que les noms artificiels de nos départements actuels mais que régions agricoles, associations culturelles et érudits locaux gardaient précieusement en mémoire.

Ils reprenaient des découpages anciens :

- ceux dictés par la nature : unités géomorphologiques (le plateau du Soissonnais) dont les aptitudes agricoles homogènes sont à l'origine de nos régions agricoles actuelles (le Santerre, pays de la bonne terre saine) ;
- civitates ou cités gallo-romaines correspondant à des tribus gauloises (Vermandois, pays des Viromandui) ;
- pagi (singulier : pagus) dont vient le mot pays, découpages laissés par les Francs, à l'origine de nombreux comtés et de diocèses : on notera qu'à une époque où la Picardie devait compter une centaine de milliers d'habitants tout au plus, ces cités, pagi et diocèses étaient plus nombreux que nos départements actuels ;
- fiefs seigneuriaux, parfois puissants et influents (Valois, Ponthieu) ;
- entités économiques et sociales créées par le système des manufactures et celui des "fabriques" où des villes de marchands-banquiers-donneurs d'ordre distribuent travail et rémunération à des milliers de travailleurs ruraux à domicile dans un rayon de plusieurs dizaines de kilomètres de villes qui organisent la finition et la vente. Ce système sera ruiné par la révolution des transports et la concentration industrielle sur les grands centres de production de matière première ou d'énergie ou au profit des plus grandes concentrations urbaines. Ce ne sont plus les marchandises et l'argent en espèces qui circulent : les hommes ont quitté les campagnes pour les nouveaux "Eldorado" du charbon et de l'acier.

Depuis, géographes, économistes, sociologues ont défini des aires de chalandise, des aires d'attraction commerciale, des bassins de main d'oeuvre, des bassins de formation qui sont autant d'esquisses des pays.

B) *Les définitions*

On peut retenir cinq critères de définition d'un pays idéal :

- c'est un territoire cohérent et pertinent comme le rappelle la loi d'orientation : "Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays".
- c'est l'expression d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux qui a eu ou qui aura l'occasion de s'exprimer spontanément : "Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural".

- c'est en effet aussi un espace où se manifestent solidarités et complémentarités entre ville et campagne, afin d'estomper inégalités et rivalités.

- c'est un espace qui se projette dans le futur grâce à un projet de territoire : il n'y a pas pays s'il n'y a pas projet.

- c'est le plus petit espace où peuvent se coordonner efficacement les services de l'Etat (art. 24). C'est dire que cet espace pourrait s'apparenter à un arrondissement un peu plus petit en moyenne que l'actuel, donnant au sous-préfet une mission territoriale globale de coordonnateur de pays.

C) Les délimitations

S'il est clair que la taille — en superficie et en population — d'un pays peut varier fortement, il est non moins évident qu'il doit atteindre un seuil minimum pour assurer la cohérence des actions d'aménagement et surtout le développement de son territoire.

On devine également que, même en zone rurale, il faut à ce pays un centre, une petite ville au moins, qui lui assure les services de proximité de qualité minimale qui limite sa dépendance vis-à-vis des plus gros centres urbains.

S'appuyant forcément sur une multitude de critères objectifs dont l'extension est différente et sur des volontés humaines, parfois contradictoires, dans l'instant et dans la durée, il faut accepter, au moins pendant une longue phase de maturation (sans doute à l'échelle d'une génération) des limites floues et variables. Le "pays" est ennemi de la contrainte et ne saurait être une division administrative imposée d'en haut. Mais il faudra qu'à terme entités d'aménagement et divisions administratives coïncident quand il s'agira de lever l'impôt et d'élire des représentants. Dans cet esprit, les cantons devraient disparaître et les conseils généraux de département formés de représentants des pays, élus avec une dose raisonnable de scrutin à la proportionnelle.

D) Typologie des pays

Il est clair que la diversité des pays est grande :

- suivant la dominante économique et sociale : pays industriels, touristiques, agricoles, etc. et suivant leur dynamisme humain : pays attractifs et pays en conversion ;

- suivant l'importance des phénomènes urbains : pays urbains (les agglomérations urbaines, même les plus grandes, ne peuvent se passer de leur périphérie rurale), ruraux et mixtes (et ce sera le plus grand nombre) ;

- les Parcs Naturels Régionaux devraient être assimilés à des pays.

On voit la richesse du concept de pays, son enracinement non seulement dans le passé mais dans la vie quotidienne des gens d'aujourd'hui. Le globe-

trotter, le nomade impénitent, le provincial qui a fait toute sa carrière à Paris, comme celui qui est resté dans sa région, ont un point commun : l'amour et l'attachement au pays d'origine ou d'adoption, aussi fort que celui porté à la nation-patrie.

II - A QUOI SERT LA MISE EN PLACE DES PAYS ?

Etendre l'expérience des entités intercommunales, systématiser les projets de territoire, partir de la base pour agir plus efficacement, voilà les grandes lignes de la mise en place voulue, non sans réticences, par la représentation nationale.

A) Provoquer des solidarités

Dans un temps où l'expression — commode — de "fracture sociale" recouvre de graves inégalités socio-économiques et socioculturelles, l'aménageur se doit de ne pas ajouter des disparités territoriales à tous les drames de notre société et ainsi il doit :

- éviter à la fois une concentration urbaine excessive et un dépeuplement rural accentué ; le pays est bien un "outil" de l'aménagement du territoire ;
- maintenir, réactiver ou créer une activité économique en milieu rural, dans les banlieues et dans les grandes ensembles d'habitations locatives ;
- protéger l'environnement considéré comme une condition d'un développement durable (un bassin-versant, une nappe phréatique, etc.) ;
- développer le travail à temps partagé et le télétravail.

B) Sortir du cloisonnement

Ce qu'il y a de plus grave dans la concentration multiséculaire et excessive des pouvoirs décisionnels en France, c'est, au fond, le cloisonnement vertical de nos structures économiques et administratives. C'est le problème qu'on essayé de résoudre beaucoup d'élus de tous bords, parfois maladroitement, en cherchant à abattre ces cloisons.

Depuis la création, dans l'immédiat après-guerre, des comités d'expansion économique et sociale, les réformes des chambres consulaires, puis, en 1964, la création des Comités de Développement Economique Régionaux (CODER), élus, administratifs et agents économiques ont pris l'habitude de dialoguer, au plus près des réalités du terrain. Les pays offrent l'occasion de poursuivre ce décroisement à la base entre acteurs et développer diverses formes nouvelles de partenariat.

Ces acteurs ont pris conscience de la nécessité de développer un sentiment d'appartenance au pays en menant des actions collectives variées, notamment sur le plan socioculturel, rassemblant le plus grand nombre d'habitants.

C) Faire des économies d'échelle

C'est le principal apport de l'intercommunalité : éviter les doubles emplois, rentabiliser les équipements grâce à un plus grand nombre d'utilisateurs, faire plus avec moins ou autant d'argent public, notamment dans l'esprit d'un développement local plus respectueux des hommes et de la nature, donc durable.

D'où la nécessité, dans chaque pays, d'une structure légère et conviviale de concertation économique et sociale du type comité d'expansion ou CESR.

D) Améliorer les services au public

Le secteur privé peut s'organiser selon les pays : une banque de proximité comme le Crédit Agricole l'a déjà quasiment fait et, sous la contrainte réglementaire, le réseau des officines pharmaceutiques. Les commerces tiennent déjà compte de l'origine géographique de leurs clients mais la concurrence masque les complémentarités nécessaires entre grandes surfaces et petit commerce, entre standardisation et qualité personnalisée, entre libre-service et service après-vente...

Le secteur public doit aussi s'organiser en fonction des pays : on en voit l'utilité pour l'organisation des écoles préélémentaires et primaires, les bassins de formation avec collège, lycées polyvalent et professionnel ; on le constate également pour le réseau postal, on le souhaite pour le secteur de la santé (dispensaires et centres de PMI, services d'urgence, maternités et hôpitaux généralistes).

Il s'agit donc de remettre des compétences sur le terrain, proches de citoyens, coordonnées pour le secteur public par un animateur, un sous-préfet "new-look" et formé à cette tâche nouvelle dans une Ecole Nationale d'Administration plus soucieuse des pays.

E) Repenser dessertes et infrastructures

Les Ingénieurs des Ponts et Chaussées et les polytechniciens de la SNCF sont, sans doute, individuellement, des gens charmants mais, collectivement, ils sont, dans les faits, des destructeurs potentiels des pays, préoccupés surtout des grandes métropoles et de la macro-économie. Heureusement pour nous, sensibilisés aux problèmes de l'environnement, déstabilisés par des consommateurs de mieux en mieux informés et structurés, leur attention portée aux pays grandit lors de la mise en place d'autoroutes ou de T.G.V. Un échangeur autoroutier ou une gare T.G.V. ont besoin de "rabattre" une clientèle la plus large possible et donc plus éloignée. Cela n'est possible qu'avec un réseau secondaire moderne et en bon état, non pas guidé par une vicinalité d'un autre âge mais par un projet cohérent, novateur et porteur qui définit les axes nécessaires aux habitants et à leurs activités.

F) Renouveler l'expression démocratique

Les esprits rétifs à l'idée de pays et les opposants à l'intercommunalité arguent que l'on risque de perdre une bonne partie de l'expression démocratique que permettent les communes.

En France, les communes correspondant généralement à de petites agglomérations d'immeubles, les villages. Un regroupement communal ne peut les faire disparaître, à moins de proposer de construire des "agrovilles" et de détruire les villages existants. Nos villages vont demeurer des réalités incontournables mais associées sur la base du volontariat pour résoudre des problèmes communs (intercommunalité de service) et surtout préparer l'avenir (intercommunalité de projet indispensable à l'émergence des pays).

Comme l'affirment nos amis belges, l'union fait la force et donne le sentiment d'une capacité réelle d'action, crée une dynamique de coopération, sans cesse inventive.

III - COMMENT METTRE EN PLACE LES PAYS ?

La méthode utilisée pour mettre en place les pays pourrait être qualifiée de "britannique" par son pragmatisme et son bon sens pratique.

A) Les principes d'action

- associer les élus et les partenaires socio-économiques en utilisant toutes les ressources légales existantes, au demeurant variées (syndicats, association, communauté de communes, district, etc.) et en multipliant les rencontres informelles voire festives ;

- associer ville et campagne : le préfet Leurquin, chargé nationalement de la mise en place des pays aime à répéter : "pas de pays sans locomotive urbaine".

- plusieurs régions, dont la Picardie, ont anticipé sur la mise en place des pays en élaborant schéma régional d'aménagement et de développement et projets de territoires. Ainsi se trouve inversée la tradition qui voulait que les structures soient en place avant de réfléchir au pourquoi de leur mise en place.

- Il n'y aura de pays que résultant des volontés de la base, certes émus-tillée et incitée : "un pays, ça ne se décrète pas" (Préfet Leurquin).

B) Les modalités de la mise en place

Un an après la parution de la loi d'orientation, 42 testes d'application (dont 23 décrets) ont été publiés. Le calendrier de mise en place des pays est respecté : en juin 1996 devait s'achever l'expérience des 42 pays-tests, les-

quels ont déjà fait l'objet d'un rapport d'étape. Des circulaires de recommandations ont insisté sur l'obligation d'une pratique souple et faiblement contraignante.

Mais l'aspect le plus original de la réforme est le passage par la voie de l'expérimentation. Certes, les 42 pays sont divers et répartis sur tout le territoire national mais les grandes agglomérations urbaines en sont exclues. Il serait dommage que le raisonnement sur les villes ne tienne pas compte de leur environnement rural sur lequel elles ne cessent de mordre et où les "rurbains" vivent en profitant au maximum des avantages de la ville, notamment de ses emplois et de ses services.

C) En Picardie

L'autosaisine du CESR a prolongé une autre saisine de 1991 relative à l'intercommunalité. Elle a suivi tout à la fois la création dans les départements des nouvelles structures intercommunales décidées par la loi de 1992 et l'élaboration de la loi Pasqua. Elle a confirmé le large consensus sur l'efficacité de l'intercommunalité en général et l'utilité de projets fédérateurs des territoires progressivement définis avec l'aide des services de la Région.

Les "Assises du développement local" en 1994 et 1996 ont contribué à lever les derniers obstacles à la mise en place de pays en Picardie. Les 41 territoires définis par négociations et approches successives ont permis de couvrir la quasi-totalité du territoire régional.

A la parution de la loi, les 41 territoires ont été baptisés provisoirement "pays" (cf. carte et liste). Nous pensons qu'il faudra aller plus loin dans leur regroupement, sans doute par association volontaire (M. le préfet de l'Oise parle justement "d'agrafage"). Une vingtaine semble un nombre raisonnable de pays pour les 1,9 millions d'habitants de la Picardie.

Parmi les 42 pays-tests nationaux figurent la Thiérache de l'Aisne et le Plateau Picard. Il est dommage que, dans le premier cas l'on n'ait pas saisi l'occasion de réfléchir à un pays tout à la fois transdépartemental, transrégional et transnational. Pour le second, l'expérience est ancienne et s'y développe une notion de "ville éclatée" en milieu rural qui semble prometteuse.

CONCLUSION

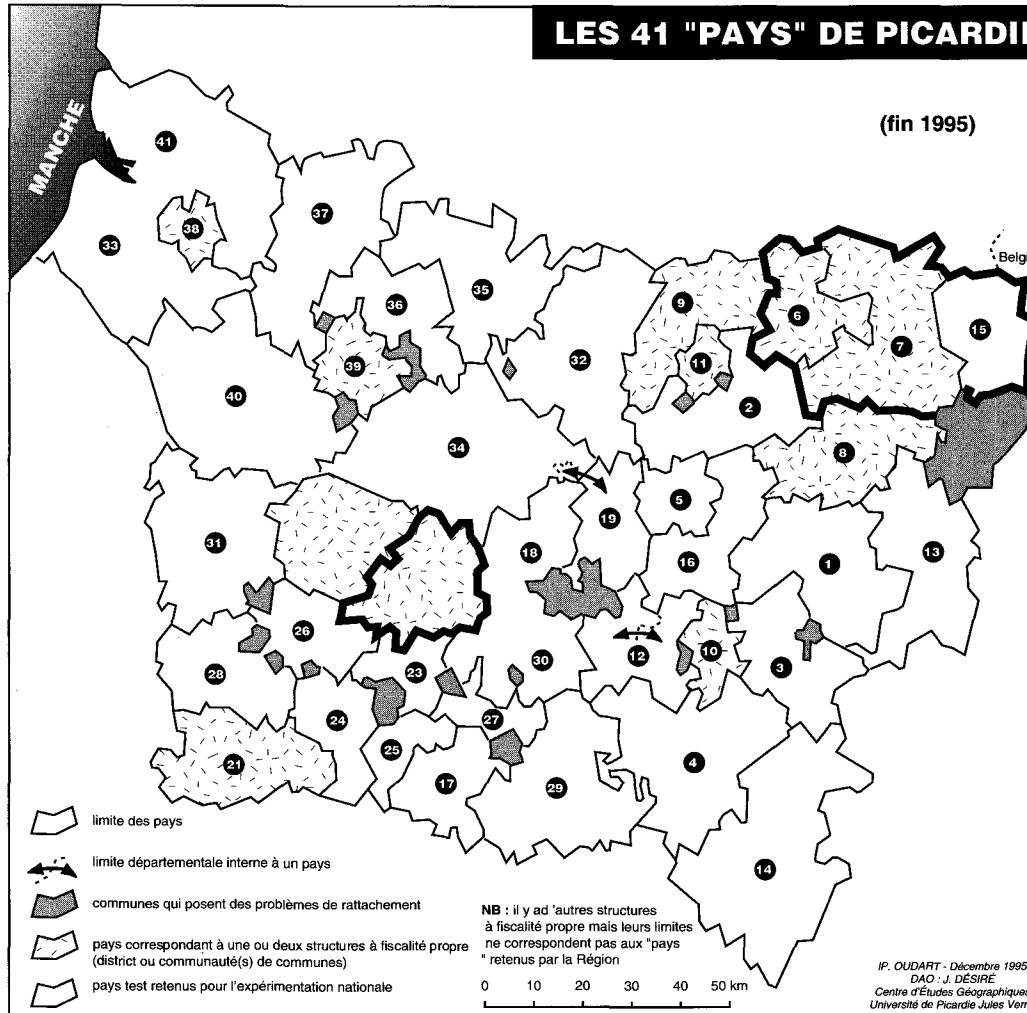
Comme toute action à long terme, la "paysation" de la France demande du temps et de la persévérance. Elle a la double chance de s'appuyer sur des réalités, héritières d'un riche passé toujours vivant et sur des expériences de coopération intercommunale qui ont suscité des besoins et fortifié la conviction de nombreux acteurs locaux.






En Picardie, les structures les plus anciennes ont plus de vingt ans d'expérience et la Région plus de dix ans de réflexions et de débats sur la meilleure façon d'aménager le territoire régional. Les 41 pays définis sont provisoires mais ils ont l'avantage d'exister, de couvrir la totalité de la Picardie et d'accepter évaluation, contrôles et mise en cohérence.

L'expérimentation en cours doit être menée à son terme, quitte à prendre un peu plus de temps qu'initialement prévu. Les pouvoirs publics, les élus, les socioprofessionnels doivent contribuer à inciter leurs opposants à les suivre dans cette voie, poursuivre ou faire poursuivre les études de pays mais aussi savoir patienter... Le temps travaille pour les pays.

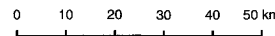
LES 41 "PAYS" DE PICARDIE

(fin 1995)



-  limite des pays
-  limite départementale interne à un pays
-  communes qui posent des problèmes de rattachement
-  pays correspondant à une ou deux structures à fiscalité propre (district ou communauté(s) de communes)
-  pays test retenus pour l'expérimentation nationale

NB : il y a d'autres structures à fiscalité propre mais leurs limites ne correspondent pas aux "pays" retenus par la Région



IP. OUDART - Décembre 1995
 DAO : J. DESIRE
 Centre d'Études Géographiques
 Université de Picardie Jules Verne

LISTE DES PAYS DE PICARDIE :

- 1 - Pays Laonnois
- 2 - ADERMAS (Association pour le Développement des cantons de Ribemont, Moy-de-l'Aisne, St-Simon)
- 3 - Braine et Vailly-sur-Aisne
- 4 - ADENOV (Association pour le Développement Économique et l'aménagement des cantons de Neuilly-St-Front, Oulchy-le-Château et Villers-Cotterêts)
- 5 - DIVOR (Association de Développement Intercommunal de la Vallée d'OR)
- 6 - Guise et Thiérache d'Aumale
- 7 - Thiérache du Centre
- 8 - Pays de la serre
- 9 - Pays du Vermandois
- 10 - Soissonnais
- 11 - District de Saint-Quentin
- 12 - Oise et Aisne Soissonnaises
- 13 - Champagne Picarde
- 14 - Omois (mot forgé à partir de Ourcq et Marne ?)
- 15 - Pays des Trois Rivières (Oise, Thon, Gland)
- 16 - Les Verts Monts
- 17 - Senlis-Chantilly
- 18 - Ressons-Lassigny
- 19 - Vallée de l'Oise
- 20 - Brèche-Noye-Crèvecœur
- 21 - Vexin-Sablons
- 22 - Plateau-Picard
- 23 - Centre-Oise
- 24 - Pays de Thelle
- 25 - Vallée "BRETHOISE"
- 26 - (BRE)che, (TH)érain, (O)ise
- 27 - Beauvaisis (rural + urbain)
- 28 - Oise vallée verte
- 29 - Pays de Bray
- 30 - Bassin compiégnois
- 31 - Picardie Verte
- 32 - ADES (Agence de Développement de l'Est et de la Somme)
- 33 - Virmeu
- 34 - Trait Vert
- 35 - Région d'Albert
- 36 - Bocage Trois Vallées
- 37 - Val d'Authie-Val de Nièvre
- 38 - District de l'agglomération d'Abbeville
- 39 - District du Grand Amiens
- 40 - Pays de Somme Sud-Ouest
- 41 - Ponthieu-Marquenterre