

Les pays haut-normands : milieux innovants de l'économie sociale et solidaire ?

Gerald Billard

► To cite this version:

Gerald Billard. Les pays haut-normands : milieux innovants de l'économie sociale et solidaire ?. Etudes Normandes, 2002, pp.35-38. <hal-01626505>

HAL Id: hal-01626505

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01626505>

Submitted on 30 Oct 2017

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

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

**Les pays Hauts-Normands :
milieux innovants de l'économie sociale et solidaire ?**

Depuis octobre 2001, l'Université de Rouen et l'UFCV ont engagé une étude visant à déterminer la prise en compte et le mode de participation des acteurs de l'économie sociale et solidaire (associations, mutuelles, coopératives...) dans la construction des pays en Haute-Normandie. Il existe, en effet, une apparente adéquation entre une partie des objectifs affichés par la LOADDT 99 et les valeurs véhiculées par le tiers secteur autour des notions fortes d'identité, de solidarité, d'intérêts communautaires, de développement durable, d'initiatives endogènes, de proximité... Néanmoins, au-delà de cette convergence idéologique, notre analyse pose plus globalement la question de l'intégration de la notion de démocratie participative dans la mise en place et la gestion de ces nouveaux territoires de projets.

Dans le cadre des huit premiers pays hauts-normands dont le périmètre d'étude, voire définitif, a été arrêté, il s'agit d'opérer une analyse systématique des diagnostics et chartes de pays, de la constitution des conseils de développement, de la participation et interventions aux journées de pays et/ou ateliers thématiques... A partir de chacune de ces sources, l'analyse consiste à isoler l'éventuelle prise en compte de l'économie sociale et solidaire. L'hypothèse centrale de notre étude est qu'il existe sans doute des pratiques radicalement différentes selon les pays, du fait du caractère relativement "permissif" du décret d'application de la loi Voynet. Les pays ont donc à inventer leur mode de fonctionnement, et selon les lieux, dans les différentes étapes de la démarche pays, l'économie sociale et solidaire et ses acteurs auront été beaucoup, peu ou pas du tout pris en compte. L'objectif majeur de l'analyse est donc de dresser un premier bilan exhaustif sur la capacité réelle d'innovation des pays en ce domaine. Sont-ils des lieux de reproduction des démarches antérieurs d'aménagement, intégrant peu les logiques participatives et le tiers secteur, ou sont-ils, au moins pour certains, des lieux où l'on peut observer l'émergence de pratiques nouvelles ?

LE Pays : un terreau favorable à la démocratie participative ?

Le pays, communauté d'intérêts économiques et sociaux prioritairement centrés sur un projet et le développement d'un nouveau mode de gouvernance associant partenaires publics et privés, n'est ni un nouvel échelon administratif, ni une nouvelle collectivité territoriale. D'ailleurs, ce territoire intercommunal n'a pas vocation à se substituer aux communes ou à leurs groupements qui gardent la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'aménagement ou du développement économique, par exemple. Le pays doit tirer sa légitimité de sa cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Relevant de l'initiative locale (communes ou groupement de communes), la constitution du pays est cependant soumise à l'avis notamment de la CRADT (Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire) et du préfet de région chargés de valider la pertinence du territoire et du projet. Même si aucun seuil de population ou nombre de communes n'est *a priori* imposé, les périmètres de pays calés sur ceux des bassins d'emplois ou de vie apparaissent souvent comme les plus pertinents

aux yeux des autorités régulatrices.

Première étape de la démarche, la reconnaissance d'un périmètre d'étude permet d'engager le pays sur la voie du bilan (le diagnostic) puis de la prospective avec la rédaction de la charte et d'un programme d'actions précédant la contractualisation dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan Etat/Région. Dès le début du précédent processus, un conseil de développement doit être constitué. Force de propositions, d'initiatives, voire de validation (dans le cadre de l'élaboration de la charte, par exemple), le conseil de développement est librement organisé (sans statut prédéfini) et pour respecter l'esprit de la loi, constitué des personnes physiques ou morales représentatives du pays. Néanmoins, la structure porteuse du pays reste libre dans le mode de nomination des membres de ce conseil et la définition de l'équilibre à trouver dans sa composition entre les représentants de la sphère élue, des chambres consulaires (CCI, Comité d'expansion...), des partenaires socio-économiques (entreprises, syndicats, banques, mutuelles...), associatifs ou des simples citoyens.

L'adoption par les communes ou leur groupement de la charte, véritable acte de baptême du pays car exprimant un projet de développement durable commun, précède la reconnaissance par le préfet de région du périmètre définitif. Afin de permettre la contractualisation avec l'Etat et la (les) région (s), il reste néanmoins à doter le pays d'une personnalité morale de droit public. Trois options se présentent alors pour le pays :

- la représentation du pays par un ou plusieurs EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre regroupant l'ensemble des communes inscrites dans le périmètre définitif (structure constituée d'élus) ;
- la constitution d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) de développement local créé par le législateur à cette occasion (structure constituée de personnes morales de droit public, majoritaires, et de personnes morales de droit privé) ;
- la création d'un syndicat mixte.

Plus qu'un point juridique, le choix de la structure de gestion a un impact direct sur l'étude qui nous intéresse. Par exemple, en optant pour un syndicat mixte fermé, ouvert ou ouvert "élargi", nous pouvons faire varier le degré de représentativité des chambres consulaires, du privé ou des partenaires associatifs dans le processus de prise de décision.

Il apparaît donc à la lecture de ces quelques lignes introductives que le caractère permissif de la loi rend la construction des pays captive des contextes locaux. Dans ces conditions, même si la participation de la société civile à la réflexion et la prise de décision publique est stimulée, cette intégration semble dépendante des rapports de force caractérisant la confrontation des différents acteurs. Elément central du système local, l'élue pèse souvent sur la variabilité de l'équilibre entre démocratie représentative et participative.

Pays Normands et économie sociale et solidaire : état des lieux

Le diagnostic constitue systématiquement l'élément introductif de la charte de Pays. La qualité des données mobilisées et la méthodologie employée lors de cette phase consistant à prendre le pouls du territoire, conditionnent donc la définition des enjeux auxquels toutes les communes devront souscrire. Si dans nos huit pays hauts-normands, les diagnostics ont été réalisés consciencieusement, ils n'en restent pas moins relativement classiques de par leurs structures et les informations intégrées. En effet, il apparaît que les diagnostics sont le plus

souvent réalisés par des bureaux d'études extérieurs à la région, produisant des états des lieux relativement stéréotypés. Ces études mobilisent souvent des données classiques (Recensement Général de Population, Inventaire Communal, documents interconsulaires, entretiens avec les élus...) qui négligent largement le champ de l'économie sociale et solidaire. Aucun pays ne propose, par exemple et dans la mesure de la disponibilité des sources, un relevé quantitatif et qualitatif des associations ayant leur siège ou opérant dans le pays. Pour autant, cela ne signifie pas que le tiers secteur soit absent des diagnostics mais son évocation directe se limite le plus souvent à citer le nom de quelques associations ayant déjà une forte visibilité.

Cet état de fait génère une certaine ambivalence au regard des enjeux se dégageant des diagnostics. Ces derniers évoquent de nombreux champs potentiellement liés à l'économie sociale et solidaire, sans qu'aucun croisement ne soit généralement opéré. En effet, les chartes de pays placent l'insertion, la formation, les services à la population, le développement économique, l'accompagnement social ou encore la culture au cœur de leurs projets de territoire ; des domaines d'intervention familiers au tiers secteur. Cependant, rares sont les actions associatives soulignées : Aide à Domicile en Milieu Rural (Entre Seine et Bray), associations d'insertion/formation de la Louveterie (Roumois), gestion d'un clos masure par l'association FAFNIR (Caux Vallée de Seine), entretien du ruisseau Le Hannetot par l'association de la Plaine Alluviale (Caux vallée de Seine), action socio-culturelle de l'association La Source (Avre et Iton)... Le décalage existant entre la relative richesse du tissu associatif local et sa faible évocation dans les documents constituant l'acte fort d'engagement intercommunal renforce le paradoxe souligné en début de paragraphe. Ce constat est d'autant plus étonnant que l'élaboration des chartes s'appuie aussi généralement sur des comptes rendus de journées de pays et d'ateliers de travail dans lesquels la participation de la société civile est loin d'être négligeable.

		Pays de Bray	Pays des Hautes Falaises	Pays d'Avre et Iton	Pays du Roumois	Pays Risle et Estuaire	Pays Risle Charentonne
Date		13/04/00	14/12/01	10/03/99	06/06/01	14/09/00	24/01/00
Lieu		Mesnières-en-Bray	Fécamp	Gouville	Bourgtheroul de	Pont Audemer	nd
Nombre de participants		151	101	160	166	56	106
% participants par secteur	Public	60,2	68,6	52,7	76,9	60,7	73,5
	Privé	9,3	2,9	9,2	11,5	10,7	13,2
	1/3 secteur	28,5	25,6	32,6	10,9	10,8	9,6
	Particuliers	2	2,9	5,5	0,7	17,8	3,7
% d'élus		18,5	33,6	12,9	47,4	nd	34,9
% de personnes hors pays		39	27,7	29,6	28,7	nd	18,8
% homme / femme		65,6/34,4	69,3/30,7	70,4/29,6	64/36	nd	68/32

nd : informations non disponibles

Relevés : Université de Rouen (mars 2002)

*Les données sur les journées de pays de Caux Vallée de Seine (environ 150 personnes) et Entre Seine et Bray (140 personnes) sont trop sommaires pour pouvoir être traitées.

Tableau 1 : Les journées de pays en Haute Normandie

En prenant simplement les premières journées de pays organisées en Haute Normandie, c'est au total environ 1 030 personnes qui ont participé aux débats (cf. tableau 1). Même si le secteur public (représentants des services de l'Etat, des chambres consulaires, des communes, des départements...) reste le groupe le plus représenté (plus de 50 % des présents), les acteurs

du tiers secteur se sont fortement mobilisés dans le pays de Bray, des Hautes Falaises ou encore d'Avre et Iton, voire dans le pays Risle-Charentonne, l'ensemble de la société civile. Si les élus sont fortement impliqués dans ces discussions, les pays de Bray et d'Avre et Iton avec respectivement 18.5 % et 12.9 % d'élus présents, apparaissent comme les plus ouverts. Ces chiffres sont bien évidemment à prendre avec prudence par rapport à la qualité inégale des listes fournies par les agents de développement ou encore l'absence réelle de moyens de mesurer l'implication des différents acteurs dans les discussions (temps de parole, par exemple) mais le faible retour qualitatif constaté dans les chartes est parfaitement observable.

		PAYS DE BRAY	PAYS ENTRE SEINE ET BRAY	PAYS DE CAUX - VALLEE DE SEINE	PAYS DES HAUTES-FALAISES	PAYS D'AVRE ET ITON	PAYS DU ROUMOIS	PAYS RISLE ESTUAIRE	PAYS RISLE CHARENTONNE
Mode de désignation		Par l'ADL et l'ACTPB	Par les communes et communautés de communes	Par les élus	Par les communautés de communes	Par les élus	Par les élus	Par les élus	Par les élus
Nombre de participants		33	55	72	37	64	17	17	33
% membres	Public	42,4	54,7	61,1	43,2	48,4	17,4	17	67
	Privé	15,2	12,9	4,2	5,4	7,8	41,2	29,4	9
par/3 secteur		42,4	29	30,5	51,4	43,8	35,5	47,7	24
	Particuliers	0	1,8	4,2	0	0	5,9	5,9	nd
	% d'élus	21	30,9	25	2,7	nd	17,6	nd	24
	% homme / femme	78,8/21,2	81,9/18,1	87,5/12,5	60,3/29,7	92/8	76,5/23,5	70,6/29,4	85/15

nd : informations non disponibles

relevés : Université de Rouen, avril 2002

Tableau 2 : Composition des conseils de développement en Haute-Normandie

De même, les pays fonctionnent le plus souvent sous forme d'ateliers thématiques qui ont enrichi le diagnostic et l'élaboration de la charte. Nombreux sont les acteurs de l'économie sociale et solidaire à avoir participé à ces réunions sans que leur influence soit véritablement lisible dans les documents fondateurs. A titre d'exemple, une vingtaine d'acteurs du tiers secteur ont participé aux six ateliers de réflexion qui se sont tenus dans le Roumois entre juin et juillet 2001, avec une influence certaine sur le programme d'actions à venir mais une faible visibilité dans la charte.

Une autre source constitue un élément essentiel de notre observation : les conseils de développement. Les informations recueillies sur leur mode de constitution révèlent l'ouverture de la démarche pays à la société civile et en prolongement aux acteurs de l'économie sociale et solidaire. A ce niveau, les pays des Hautes Falaises, de Risle Estuaire, de Bray et d'Avre et Iton apparaissent comme les plus marqués par l'influence du tiers secteur (cf. tableau 2). A l'inverse, la forte influence des élus est à souligner dans les pays Entre Seine et Bray, Caux-Vallée de Seine et Risle Charentonne. A noter aussi la parité acteurs publics / acteurs du tiers secteur en pays de Bray. En excluant ce dernier, les autres conseils de développement, du plus petit avec 17 membres (Roumois, Risle Estuaire) au plus important avec 72 membres (Caux Vallée de Seine), restent sous l'influence directe des élus qui nomment les personnes siégeant. Très loin de la parité homme/femme et cadencés par les élus, les conseils de développement souffrent également de l'absence des représentants du secteur privé (excepté dans le Roumois et Risle Estuaire). Ces constats ne sont en rien des critiques car notre observation, à travers le prisme de nos sources, ne nous permet guère d'avoir une vision qualitative de l'exercice démocratique et de la réelle influence du tiers secteur.

La nécessité de prolonger l'analyse...

Les quelques paragraphes précédents ne représentent qu'une partie de l'étude réalisée qui, prolongée par une cinquantaine d'entretiens semi-directifs auprès des acteurs de trois pays hauts-normands (Roumois, Hautes Falaises, Bray), donnera lieu en novembre prochain à un rapport plus complet. Néanmoins, nous pouvons d'ores et déjà tirer quelques enseignements du travail entrepris depuis neuf mois.

Tout d'abord, la spécificité des sources permet difficilement, par exemple, de mesurer l'absence ou la présence des réseaux et habitudes de travail préexistants, le degré de mobilisation des acteurs du tiers secteur au niveau local avant le lancement de la démarche pays ou encore la motivation des acteurs du tiers secteur à intégrer une démarche contraignante et à long terme.

Si l'analyse des diagnostics et des chartes assure en théorie une approche homogène et exhaustive de l'ensemble des pays, il ne faut pas oublier le rôle joué par les bureaux d'études qui élaborent en partie ces documents au travers desquels nous jugeons les pays. Il apparaît clairement que les prestataires extérieurs sont prisonniers des délais et se réfugient souvent derrière une méthodologie et des sources éprouvées. Difficile dans ces conditions de passer derrière le miroir et de cerner avec précision le degré d'innovation de chaque pays.

Même la composition détaillée des conseils de développement n'est qu'un révélateur partiel de l'équilibre des pouvoirs (qui prend l'ultime décision ?) et de la volonté réelle ou non des élus de s'appuyer sur le tiers secteur. Nous pouvons en tout cas affirmer que la construction des pays doit être perçue comme un lent apprentissage : pour les élus, avoir une meilleure connaissance du tissu local au sens large du terme (systématiser la notion d'observatoire du territoire) et apprendre à partager le pouvoir ; pour la société civile (y compris pour les acteurs du tiers secteur) se mobiliser et s'insérer dans une démarche à moyen et long terme en acceptant les contraintes inhérentes à tout exercice de développement local.