

Les « pays » dans la dynamique intercommunale : l'exemple des cantons d'Ornans et d'Amancey

Florence VAIVRE, étudiante, ThÉMA, CNRS, Université de Franche-Comté

La décentralisation amorcée en 1982 marque la volonté de transférer des compétences de l'État aux collectivités locales. Il s'agit dans l'esprit du législateur de « rapprocher le pouvoir du citoyen » sur des réalités qui concernent sa vie quotidienne, la vie sociale, l'habitat, l'organisation scolaire... À l'inverse, le renforcement de l'intercommunalité cherche à pallier les méfaits de l'émiettement communal. En effet, le découpage communal offre un cadre géographique trop exigü, inadapté au développement et à l'aménagement de l'espace. À la rencontre de ces deux mouvements, se mettent en place de nouveaux territoires qui devraient constituer le niveau pertinent pour l'exercice des compétences de développement local : la gestion de l'espace, la création d'emplois, la politique du logement et du cadre de vie...

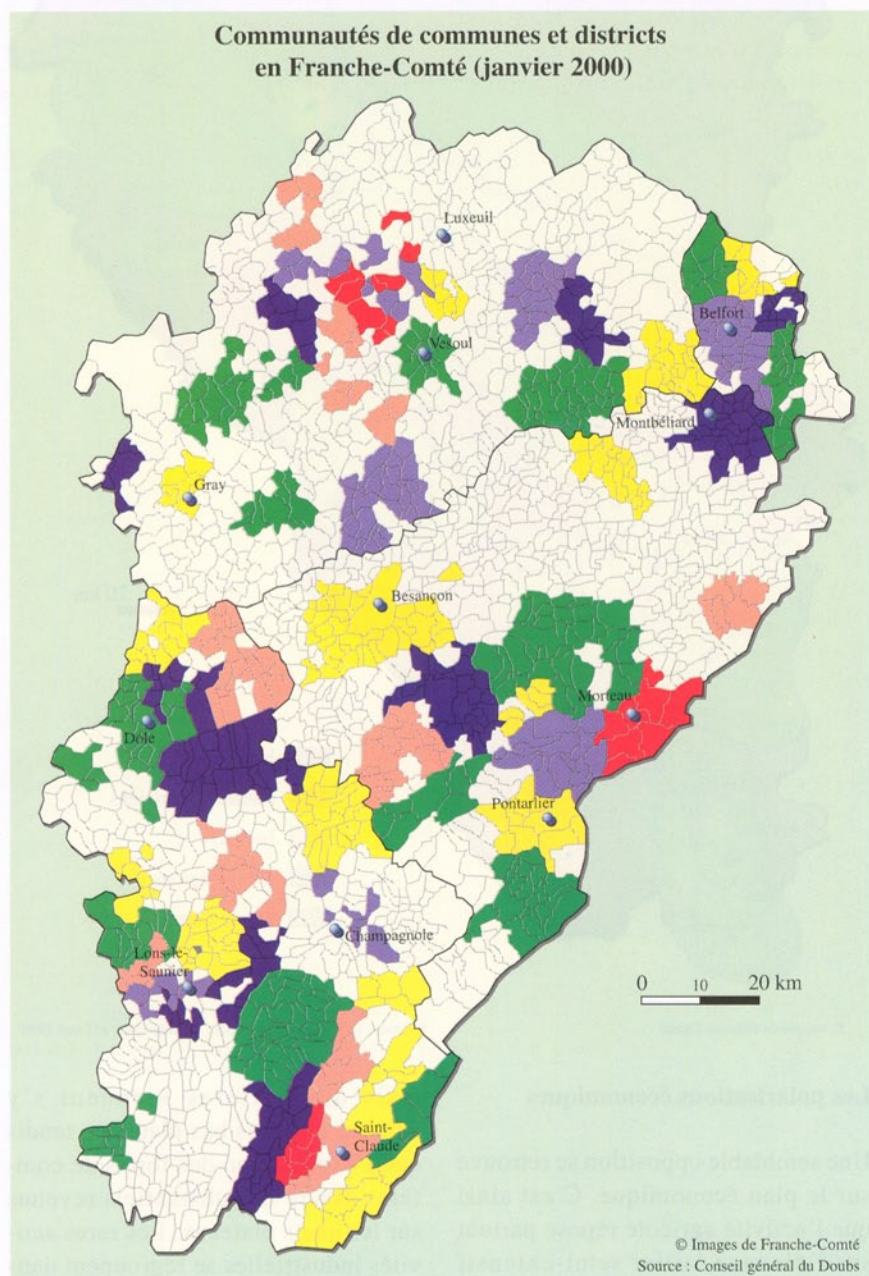
Les étapes de l'organisation locale

Le développement intercommunal

En 1992, la Loi d'Administration Territoriale de la République (loi ATR) institue les communautés de communes, regroupement intercommunal de trois communes au moins, disposant de compétences de développement économique et d'aménagement de l'espace ainsi que d'une fiscalité directe, ce qui marque le début d'une solidarité financière entre communes. Elle sera complétée en 1999 par la loi « Chevènement », dite d'organisation urbaine et de simplification de la coopération intercommunale, qui introduit une règle de continuité territoriale pour les nouvelles communautés, ainsi que deux nouveaux types de groupe-

ments pour le milieu urbain : les communautés urbaines et les communautés d'agglomération assignées à la Taxe Professionnelle Unique.

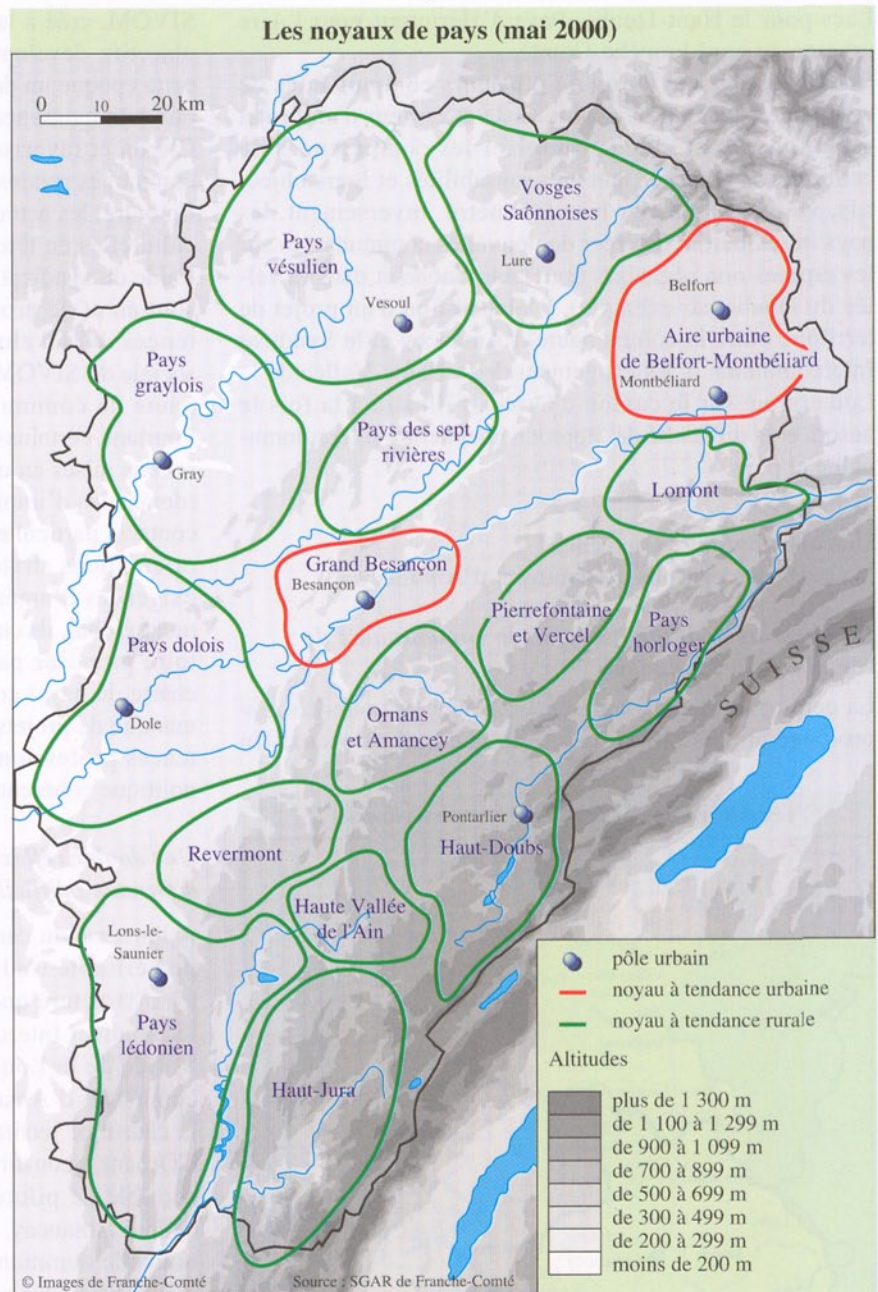
Huit ans après la mise en application de la loi ATR, le bilan de l'intercommunalité est mitigé. Les communautés de communes dépassent rarement



l'échelle cantonale et sont souvent imbriquées les unes dans les autres. Le morcellement, visible en Franche-Comté autour des villes de Vesoul, Dole et Lons-le-Saunier, illustre la difficulté d'instaurer confiance et solidarité entre communes urbaines et rurales. Et, en raison même de leur petite taille, peu de communautés parviennent à exercer leurs compétences d'aménagement et de développement et demeurent des structures de gestion (entretien de la voirie, collecte et élimination des déchets, protection et mise en valeur des rivières...) et d'équipement (zones d'activité, logements locatifs, équipements sportif et culturel...).

La création des pays et ses conséquences

En introduisant la notion de « pays », la loi Pasqua de 1995 sur l'aménagement du territoire, reprise en 1999 par la loi Voynet, cherche à promouvoir un cadre spatial plus large et une logique de projet territorial à laquelle les communautés de communes ne sont pas parvenues, du fait de leur taille et de leur champ d'action. Fondé sur un espace de cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, le « pays » est un lieu de réflexion collective. Élus, acteurs socio-professionnels, militants associatifs définissent des orientations de développement : domaines d'activités sur lesquels on souhaite faire porter les efforts, secteur géographique ou groupe social à soutenir, moyens de concilier agriculture et environnement, habitat et cohésion sociale... La charte de pays qui concrétise le projet de territoire, valorise et coordonne les compétences des participants (communes, structures intercommunales, chambres consulaires, associations, entreprises...) qui demeurent maîtres d'ouvrage des différents projets.



Les espaces déjà organisés en communautés de communes sont des terrains propices à la constitution de pays dans la mesure où celles-ci tendent à prendre en compte les besoins des différents groupes sociaux et à développer des partenariats avec les acteurs locaux et les espaces proches. Les réflexions en cours dans le Parc Naturel Régional du Haut-Jura, les

cantons d'Ornans et Amancey, le Bassin dolois, ou encore dans le Revermont, témoignent que l'existence préalable de communautés de communes est un élément favorable à la mise en œuvre des pays. Inversement, la création de certaines communautés a été accélérée en vue de l'entrée dans une réflexion de pays : Larmont, Mont-d'Or et Deux-

Lacs pour le Haut-Doubs, Pays d'Héricourt pour l'Aire urbaine du nord Franche-Comté.

En conséquence, l'union de plusieurs communautés de communes dans un pays plus vaste et porteur d'un projet global, nécessitera d'harmoniser les compétences de celles-ci, de repenser leurs responsabilités et leurs objectifs, voire de modifier leur périmètre. Inversement, les pays impliqueront de créer de nouvelles communautés sur les espaces non organisés (en Haute-Saône et dans la vallée du Doubs par exemple). L'élaboration d'un projet de territoire entre la communauté d'Amancey et le Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Haute-Vallée de la Loue (situé sur le canton d'Ornans) illustre à la fois le besoin et la difficulté de rapprochement entre intercommunalité et pays.

**Une articulation en marche :
la charte des cantons d'Ornans et d'Amancey**

Un cheminement logique pour la communauté de communes d'Amancey

La communauté de communes « Amancey-Loue-Lison » prolonge une mobilisation ancienne des élus locaux. Un

SIVOM, créé à la fin des années 60, devait, entre autres objectifs, développer l'économie du canton qui subissait à cette époque un déclin démographique notoire. Il a contribué à la naissance des zones d'activité d'Amancey et de Cléron et favorisé l'accueil d'entreprises dans certaines communes rurales grâce à la construction d'ateliers-relais. En outre, les acteurs locaux du canton, associations socio-culturelles en tête, commerçants et artisans, ont sollicité l'aide du syndicat intercommunal dans une perspective de soutien et de promotion de leurs activités. Les compétences de développement économique et d'animation sociale du SIVOM ont ensuite été transférées à la communauté de communes, mieux adaptée à l'action locale. Pourtant, certains élus ont conscience que les diverses opérations mises en œuvre depuis sont le fruit d'opportunités (demandes d'implantation d'entreprises par exemple), de contacts particuliers ou de sollicitations, et non de réelles orientations stratégiques. Désarmés face aux nouvelles exigences d'aménagement de l'espace et de développement global, ils considèrent la démarche de charte de territoire proposée par le Conseil régional (qui préfigure la charte de pays) comme un moyen efficace pour pallier le manque de projets, de reconnaissance locale et de compétences professionnelles, et pour finalement, définir une politique cohérente dans un cadre élargi.

Une double réflexion pour la communauté de communes d'Ornans : difficile mais incontournable

À l'inverse du canton d'Amancey, celui d'Ornans n'a pas de véritable tradition d'intercommunalité. En 1998, il n'est structuré que par un syndicat à vocation technique, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Haute Vallée de la Loue. Or, à cette date, la communauté de communes d'Amancey est désignée comme chef de file de la charte de territoire. Cela incite du même coup les élus d'Ornans à constituer une communauté de communes susceptible de piloter la démarche de charte aux côtés de celle d'Amancey. La réflexion qui s'instaure au sein de la nouvelle communauté, au cours de l'année 1999, permet d'identifier des opérations fédératrices renforçant ainsi une entité intercommunale encore fragile : mise en œuvre d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat, création d'un site internet sur le pays d'Ornans et d'une zone d'animation touristique de la vallée de la Loue...

Pour beaucoup d'acteurs locaux, la naissance de tels projets entre en concurrence avec la démarche de charte qui vise à définir des orientations de développement et d'aménagement (et leurs traductions concrètes) sur l'ensemble des deux cantons. Pourquoi lancer des actions touristiques, alors qu'une politique touristique globale est en





lages et pour des populations mal intégrées à la société rurale. À l'inverse, le fond des vallées présente un déclin et un vieillissement de leur population, dus à l'effet conjugué de l'enclavement et de la pression immobilière liée au développement des résidences secondaires. La croissance de l'offre locative par la réappropriation du bâti traditionnel, l'intégration des nouvelles populations, la maîtrise du développement résidentiel au nord et l'offre de foncier public à prix modérés dans les vallées, sont les moyens mis en évidence par les groupes de travail pour répondre aux objectifs de rééquilibrage spatial et de renforcement de la cohésion sociale. Bien sûr la problématique de l'accueil résidentiel fait écho à une multitude d'autres questions (le soutien et la création d'emplois locaux, l'animation sociale, la qualité du cadre de vie, l'offre de services...) qui tissent le projet de territoire.

discussion dans la charte ? Pourtant, même si elle paraît contredire les réflexions supracommunales, la maturation de l'intercommunalité de proximité s'avère indispensable, puisqu'elle deviendra l'outil de mise en œuvre de projets écloso dans le cadre du pays : une articulation se met en marche impliquant de « nécessaires contradictions ».

Passer du multi-sectoriel au global

En effet, les actions projetées par la communauté du pays d'Ornans, dans les domaines du tourisme et de l'habitat, constituent des réponses ponctuelles et particulières à des questions beaucoup plus vastes qui sont abordées dans la charte de territoire. « *Quel développement touristique souhaitons-nous ? Avec quel respect de notre espace et de ses habitants ? Pour quelle population ? Avec quelles*

activités et quels emplois générés ? » Ou encore : « *Quel accueil résidentiel ? Quelle population ? Avec quel type et quelle répartition de l'habitat, sur le territoire mais aussi au sein des communes mêmes ?* ». La réflexion globale et participative, que traduisent ces interrogations, s'appuie sur un état des lieux précis du territoire et permet la définition d'enjeux, la recherche de solutions possibles aux problèmes ou aux contradictions identifiées.

Ainsi, concernant l'accueil résidentiel, les cantons connaissent une évolution positive de la population mais avec un apport limité de jeunes ménages et une faible revitalisation des villages. En outre la croissance est inégale dans l'espace. La partie nord des cantons bénéficie du développement périurbain de Besançon, sous forme de lotissements de plus en plus déconnectés des cœurs de vil-

La fécondité de l'approche collective et spatiale menée sur le secteur d'Ornans-Amancey repose sur la prise de conscience, bien qu'inégale et progressive, de l'insuffisance du pouvoir d'analyse et d'action d'une communauté de communes, ainsi que sur son pouvoir d'entraînement sur un secteur géographique voisin (qui devrait encore s'étendre au canton de Quingey). En retour, la charte de territoire devrait permettre aux regroupements intercommunaux d'optimiser et de coordonner leurs compétences dans le cadre d'un projet global à l'échelle du pays.

La diversité des situations locales en Franche-Comté aboutira à des cheminements nécessairement différents, mais qui devraient faire se rejoindre réflexion de pays et (re)structuration intercommunale, afin d'obtenir une bonne articulation de leurs missions respectives ■