

UNIVERSITÉ TOULOUSE II – LE MIRAIL
DIPLOME d'ÉTAT D'INGÉNIERIE
SOCIALE (DEIS)

Promotion DEIS 3 - 2010 - 2013

**Les associations actrices du
développement des territoires
ruraux :**

Analyse de la démarche Pays en Couserans (09)

Mémoire présenté par : Séverine NIÇOISE

Encadré par :

Martine PERILHOU & Olivier BERNET,

Directeurs de recherche

Toulouse, Mars 2014.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PARTIE I APPROCHES CONCEPTUELLES.....	5
I - Appréhension des notions de territoire et ruralité.....	5
A) Le territoire	5
1. Une notion polysémique :.....	5
2. Des réalités qui se rejoignent.....	5
B) La ruralité	6
1. Approches variées, d'une réalité fluctuante	6
2. L'approche de la DATAR ; caractérisation de cette complexité.....	7
II - Appréhension du Développement.....	7
A). Approche historique :.....	7
B). Appréhension française de la notion de développement :.....	8
1. Le développement social local (DSL)	8
2. Le développement local.....	9
3. Le développement territorial	11
III – Le développement des territoires ruraux ; construction d'une réalité.....	12
A) Le Couserans, un contexte particulier	12
B). Le Pays, institutionnalisation d'une dynamique de développement	16
IV - Problématisation.....	17
A) Construction d'un questionnement	17
B) Mes hypothèses	20
PARTIE II CADRE THEORIQUE ET CONCEPTS :.....	22
I - Analyse stratégique et systémique	22
A) L'organisation et les acteurs	22
1. Organisation	23
2. Acteur :	23
a / Approche de la théorie de l'action.....	23
b/ L'acteur territorialisé : appréhension plurielle de l'acteur	25
B) Pouvoirs, stratégies et enjeux	26
1. Pouvoir	27
2. Stratégies et enjeux.....	28

II - L'Intelligence Sociale appliquée à un territoire : une autre modalité du « faire société »	29
.....	29
PARTIE III CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ; LE CAS DU COUSERANS	33
I - L'action publique territoriale : nouvelle donne de la gouvernance des territoires.....	33
II - Le Pays Couserans : officialisation de volontés coopératives de longue date.....	34
III - Le syndicat mixte de Pays : outil de développement au service de la co-construction d'un territoire.	35
A) La charte de Pays ; prospective territoriale et repérage des ressources	35
1. Description d'un processus ambitieux.....	35
2. Société civile et démocratie participative.....	37
3. Des enjeux et objectifs communs de développement pour le territoire du Couserans ; la charte de développement durable du Pays Couserans (2002/2012)	38
B) Le contrat de Pays, validation et structuration des moyens pour agir.....	39
1. La contractualisation, scellé du partenariat avec les représentants institutionnels des politiques territoriales.	39
2. La contractualisation, organisation du territoire.....	39
3. La contractualisation, organisation de la gouvernance territoriale.....	39
IV - « Le Conseil de Développement du Pays Couserans, Une force de proposition et d'action »	40
PARTIE IV PAYS COUSERANS : JEUX D'ACTEURS ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT	42
I - Le territoire de projet : un diagnostic et un plan d'action partagé	42
A) Formation sociospatiale ; infrastructure et superstructure du Couserans	42
B) Diagnostic de territoire et enjeux de développement.....	44
1. Instance géographique,	44
2. L'instance économique.....	46
3. L'instance idéologique	48
4. L'instance politique,	49
C) Plan d'action partagé : la charte de développement durable.....	53
1. Axes stratégiques et déclinaisons opérationnelles.....	54
a / Axe 1 : Stratégie de l'organisation interne du Couserans	54
b / Axe 2 : Stratégie de l'authenticité et des spécificités.....	55
c / Axe 3 : Stratégie d'un développement ouvert vers l'extérieur	56

2. Stratégie de développement territorial du Couserans et système d'acteurs.....	58
a / Mise en relation territoire et axes stratégiques de développement.....	58
b / Distribution des rôles.....	58
II – Les acteurs de la gouvernance territoriale en Pays Couserans.....	61
A) Une coordination de pouvoirs	61
1. Les techniciens : animateurs du processus	61
2. Les élus et leurs territoires.....	63
B) Une nécessaire traduction des enjeux pour une opérationnalisation sereine	64
1. Informer pour clarifier	64
2. Faire coexister des temporalités hétérogènes	65
C) Une stratégie d'action à élaborer en commun.....	66
1. Le développement territorial : organisation d'une politique de changement.....	66
2. L'animateur du développement territorial : entre prise de risques et innovations	67
III – Les partenaires institutionnels de l'innovation sociale	69
A) Les partenaires éloignés ; artisans d'une philosophie de la responsabilité partagée ...	69
B) Les partenaires locaux ; organisateurs des gouvernances adaptées	70
PARTIE V LE DEVELOPPEMENT TERRITOIRAL, L'AFFAIRE DE CHAQUE MEMBRE	
DU TERRITOIRE	73
I - La participation citoyenne, fondement d'une politique de développement durable	74
A) Le Conseil de Développement, institutionnalisation de la société civile.....	74
1. La superstructure du CDPC.....	75
a / L'instance idéologique.....	75
b / L'instance politique	75
2) L'infrastructure du CDPC	78
a / l'instance économique	78
b / L'instance géographique	79
3) Le CDPC, une simple organisation endémique et vertueuse ?	80
B) Le CDPC en prise avec les questions de la participation des acteurs et de la	
gouvernance territoriale.....	83
1. La question de la participation.....	83
2. La question de la gouvernance territoriale	86
II - Les associations expression de la société civile organisée ?.....	88
A) La dynamique du CDPC, illustration de l'implication des mondes associatifs en	
présence.....	89

1. « Les énergies du démarrage »	89
2. « Les petites nouvelles ».....	90
3. « Les constantes ».....	90
B) Les stratégies d’ajustement	92
1. Quand la rencontre des projets s’opère : construction de l’implication collective....	92
2. Les associations « autonomes ».....	94
a / l’institutionnalisation des associations.	95
b / La marginalisation des initiatives associatives.....	97
CONCLUSION LES ASSOCIATIONS À LA CROISÉE D’UNE COLLABORATION GAGNANT/GAGNANT POUR LA CONSTRUCTION DE L’INTELLIGENCE TERRITORIALE EN COUSERANS ?.....	100
ANNEXES	107
Principales abréviations employées	108
Aspects méthodologiques	109
Récapitulatif des acteurs rencontrés.....	110
L’intelligence sociale	111
L’échelle d’Arnstein.....	114
Eléments de compréhension du territoire	115
Conseil de Développement du Pays Couserans	116
Charte de développement durable 2002 / 2012 du Pays Couserans.....	117
Organigramme du Syndicat Mixte Pays Couserans.....	118
LEADER, une démarche Durable de développement rural	120
Bibliographie	121

INTRODUCTION

Le milieu urbain a toujours constitué mon lieu de résidence principale. Originaire du nord-est de la France, j'ai été amenée dans mon parcours de formation à découvrir d'autres villes telles que Grenoble, Nice ou encore Toulouse. Je n'ai eu durant près de 30 ans qu'une fréquentation de la campagne en lien avec mes loisirs.

Pourtant, au moment de fonder une famille, j'ai choisi de venir m'installer à la campagne.

En effet, progressivement, je me suis construit une image de la campagne comme étant le lieu idéal pour installer mon foyer : les grands espaces et le bon air, la maison avec un voisinage à proximité relative, le grand jardin, l'environnement paisible loin des sollicitations intempestives de la ville ; en résumé l'image idyllique communément admise par les citadins.

Une opportunité professionnelle m'a permis de concrétiser ce projet en Ariège, département rural de la région Midi-Pyrénées. En 2004, je devenais salariée d'une association qui avait pour objectif le développement économique d'une communauté de communes du Couserans. La spécificité de mon poste résidait dans le choix qu'avait fait cette structure d'associer une dimension de développement local (impulsion et accompagnement de la politique de développement socio économique du territoire) et une dimension sociale (accompagnement des foyers du territoire bénéficiant du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) dans leur parcours d'insertion socio-économique sur ce territoire ou ailleurs)¹. Dans cette place professionnelle, je me situais à la charnière entre la sphère politique, la sphère institutionnelle et la population du territoire.

Rapidement, j'ai pris conscience que l'association de ces deux domaines d'activités n'était pas anodine ; en effet, l'ajustement de ma pratique professionnelle à ce nouveau cadre d'intervention me renvoyait sans cesse aux interrelations étroites qui existaient non seulement entre les différents champs mais également entre les différentes strates qui composent la vie sociale sur cet espace.

J'ai tout d'abord pris la mesure des limites que pouvait recouvrir la vie en milieu rural en terme de mobilité (faiblesses des infrastructures routières, peu de services de transport...), de développement économique (département tourné vers des activités industrielles et agricoles,

¹ Revenu de Solidarité Active (RSA) depuis 2008. Selon la loi n°2008-1249 (01/12/08) relative à la généralisation du RSA et réformant les politiques d'insertion.

aujourd'hui en déclin ou en transition), d'opportunités d'emplois (taux de chômage 13,6% au 2nd semestre 2013 selon l'INSEE)...

J'ai ensuite saisi la structuration en « mille feuilles » de ce territoire où chaque représentant (personne physique ou morale) est constitué d'une multitude d'identités et fonctions selon les espaces auxquels il appartient.

Enfin j'ai appris et développé les rouages de l'action en réseaux qui, faisant écho à la structuration en « mille feuilles » du territoire, s'y impose comme modalité d'intervention.

Dans le même temps, j'observais le fourmillement des initiatives associatives diverses et variées qui rythmaient la vie des habitants et usagers du territoire.

Engagée de longue date et à différents titres dans des dynamiques associatives, j'ai peu à peu investi le tissu associatif local.

Egalement prise dans ce fonctionnement en « mille feuilles », j'ai pu appréhender l'émergence, l'existence, l'évaluation ou la fin de différents projets sur ce territoire (création d'un service de crèche, développement du service de transport à la demande, installation de jeunes agriculteurs, proposition d'activités de loisirs ou culturelles) et cela sous différentes identités et différentes fonctions. Dans bon nombre de ces projets, les associations étaient parties prenantes soit aux côtés des collectivités soit dans une autonomie relative².

Toutefois, il me semblait que ces deux entités de la vie sociale ne parvenaient que dans des situations très spécifiques à évoluer de concert et en « bonne intelligence ». Il n'était pas rare en effet d'entendre les élus accuser les associations d'être des gaspilleuses d'argent public et les associations de leur reprocher une approche clientéliste et utilitariste du fait associatif. Ces considérations n'entravaient cependant apparemment pas leurs actions respectives.

Pourtant, il me paraissait que de par les atouts et les limites propres à chacun, la volonté et la mise en œuvre d'une réelle collaboration ne pouvaient être que bénéfiques au territoire et de ce fait à ses habitants et usagers.

De plus, dans le même temps, les revendications du tissu associatif quant à sa place d'acteur pertinent dans la construction et la réalisation de projets de société se développaient alors même que des bilans alarmistes sur le fait associatif émergeaient³.

² Les porteurs de projets associatifs bien qu'autonomes dans l'élaboration de leur projet recherchent le soutien des collectivités notamment par l'attribution de financements.

³ Cf. Appel « Non à la disparition des associations » lancé le 8 avril 2013 par le collectif des associations citoyennes. <http://www.associations-citoyennes.net>

Au moment de choisir mon sujet de recherche, j'ai trouvé l'occasion de venir éclairer ce questionnement de la collaboration entre la sphère publique (administrations, élus) et la sphère privée (associations, population).

Au démarrage de ce travail, j'avais pour ambition de mettre en lumière les initiatives associatives locales notamment les plus modestes qui n'apparaissaient pas sur la scène publique mais qui participaient à l'attraction ou tout au moins au maintien de populations sur un espace donné. Mon idée était de parvenir à démontrer les bénéfices directs mais surtout induits par les activités portées par le tissu associatif.

Il me semblait également que ce dynamisme que je percevais était spécifique au milieu rural.

Pourtant, dès les premiers instants de construction de ce travail de recherche, j'ai pris conscience de la complexité de ce sujet tant les thèmes qu'il supposait sont sujets à polémique ; en effet, rapidement des interrogations sont apparues sur la définition des éléments du sujet.

Ainsi, avant d'entamer le travail de recherche à proprement parler, une étape de clarification a été nécessaire : qu'est-ce que le développement ? Qu'est-ce qu'un territoire ? Qu'est-ce qu'une association ?...

A l'issue de cette phase de définition, j'ai choisi de faire porter mon regard et mon analyse sur l'action publique territorialisée et plus particulièrement sur les politiques d'aménagement du territoire. En effet, ce domaine d'intervention associe à la fois la dimension du développement et celle de la participation des acteurs locaux.

C'est ainsi que j'ai choisi d'observer le processus de construction territoriale proposé par la démarche de Pays dit Voynet et la manière dont les parties prenantes (dont les associations) s'y engageaient. J'ai pris pour terrain d'enquête le Pays Couserans.

Ainsi après avoir posé dans une première partie le cadre conceptuel dans lequel s'inscrit ce travail, et décrit dans une seconde partie les modalités d'approche et d'analyse du sujet, je vous propose d'observer le processus de construction territoriale à travers la démarche de Pays.

Nous verrons ainsi dans une troisième partie les modalités « théoriques » de la mise en œuvre de cette politique de développement territorial et notamment la question de la participation de la société civile par l'intermédiaire des associations.

Dans une quatrième partie, nous observerons la mise en application de la démarche Pays sur le territoire du Couserans à travers la présentation de sa stratégie de développement et l'organisation des différents acteurs qu'elle sous-tend.

Enfin, dans une cinquième partie, nous nous intéresserons plus spécifiquement à la question de la participation des associations dans ce processus notamment à travers la conception de développement durable inscrite dans la démarche de Pays. En effet à travers le Conseil de Développement⁴, notre regard portera plus spécifiquement sur l'injonction légale relative à la participation de la société civile à ce processus de développement territorial.

En conclusion, une approche synthétique des éléments mis en évidence dans ce travail, permettra de dégager un bilan de ce processus au regard de la participation des associations et d'envisager des perspectives.

⁴ Instance représentative de la société civile selon la LOADDT 25 juin 1999

PARTIE I

APPROCHES CONCEPTUELLES

I - APPREHENSION DES NOTIONS DE TERRITOIRE ET RURALITE

A) Le territoire

Au-delà de la simple appréhension physique de l'espace, la notion de territoire renvoie à des réalités diverses. Ainsi, selon la finalité dans laquelle elle est employée sa définition sera fluctuante :

1. Une notion polysémique :

a / Pour le politique, le territoire est appréhendé comme « un construit institutionnel où chaque segment de l'État ou institution impose sa conception propre du découpage territorial et d'un "local" pertinent » (G. GONTCHAROFF, 1999⁵). On trouve ainsi : le territoire national (l'État), les territoires administratifs (Régions, Départements, Intercommunalités...), les territoires de projet(s) (PNR, Pays,...), chacun renvoyant à une réalité propre qui correspond à des niveaux d'échelle, de compétences, de gouvernance... différents.

b / Pour le sociologue, le territoire est une construction sociale qui renvoie à des valeurs et des représentations partagées par un ensemble d'individus inscrits dans un espace physique et qui modèlent leur rapport au monde. Dans cette approche, le territoire est une combinaison de trois dimensions : le temps, l'espace et la population. Cette lecture renvoie au sentiment d'appartenance et à la construction identitaire que l'on retrouve de manière très prégnante dans les travaux de l'École de Chicago (approche des groupes sociaux par l'entrée du territoire).

2. Des réalités qui se rejoignent

Toutefois, ces différentes approches se trouvent étroitement liées lorsqu'il s'agit d'analyser le développement d'un territoire ; en effet selon P-N. DENEUIL, on peut distinguer « deux types de développement (JAULIN, 2002) [...] Le développement volontaire et évolutionniste, on "fait" "du développement", c'est l'aménagement du territoire, ou le

⁵ G. GONTCHAROFF « Valeurs et limites du local, *Économie et Humanisme* » (1999), n°350. Cité par P-N DENEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », *Mondes en développement*, 2008/2 n° 142. DOI : 10.3917/med.142.0113.

développement issu d'une décision de politique publique, le développement "en soi" (celui de l'intégration ou de l'assimilation, qui a donné lieu à la pensée de la gouvernance).

[Et] d'autre part, le développement réfléchi, réflexif, que l'on nommera par la "relation de soi à soi"; c'est le développement du sujet : je "me" développe. Ce développement, ascendant et localisé, est directement issu de la mobilisation des acteurs et il exerce une action régulatrice sur le premier, en tant que reprise en main par les initiatives sociales et "l'exister ensemble" émanant des acteurs formant un "ensemble populationnel cohérent" (BOUVIER, 2005)⁶ ».

Ainsi, la notion de territoire relève-t-elle d'une approche complexe qui doit tenir compte à la fois de sa dimension politico-administrative ; espace optimal pour conduire l'action publique dans une logique descendante organisée par l'État, et de sa dimension identitaire partagée par les acteurs locaux mus par un projet commun de développement dans une logique ascendante. Précisons que dans notre démarche, le terme d'acteur renvoie au concept sociologique développé dans la théorie de l'action par M. CROZIER (cf. partie méthodologie).

B) La ruralité

1. Approches variées, d'une réalité fluctuante

Dans la même idée, la notion de ruralité renvoie elle aussi à des réalités diverses (nomenclature INSEE, bassin de vie, niveau et nature des équipements, densité...).

En effet, la question de la ruralité a largement évolué ces dernières années ; s'il est maintenant admis qu'un territoire rural ne se définit plus ni par opposition au territoire urbain, ni par la prédominance d'une activité agricole, largement déclinante depuis l'avènement de l'industrialisation, il reste néanmoins périlleux de tenter d'en délimiter le champ tant les approches varient voire s'opposent.

Les travaux sur cette notion reflètent la diversité et l'évolution de l'approche de l'espace rural.

Nonobstant le consensus opéré par la faible densité, l'espace rural peut être abordé sous une dimension négative ; on relève alors sa croissance économique marginale, l'affaiblissement de sa vie sociale, le développement des phénomènes de périurbanisation (territoires dortoirs) et/ou d'économie touristique à forte saisonnalité, ou sous une dimension plus positive qui fait état d'espaces en mutation inscrits dans une politique globale de développement⁷.

⁶ JAULIN & BOUVIER cité dans P-N DENIEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Mondes en développement, 2008/2 n° 142. DOI : 10.3917/med.142.0113

⁷ M. VANIER, « Le pouvoir des territoires ». Essai sur l'interterritorialité, Anthropos, Economica, 2008

2. L'approche de la DATAR ; caractérisation de cette complexité

La DATAR, dans une étude prospective récente⁸ s'intéresse à l'évolution de la ruralité et des espaces qu'elle concerne. De ce travail de projection à l'horizon 2020 il ressort trois typologies d'espaces ruraux : « les campagnes des villes, les campagnes les plus fragiles et les nouvelles campagnes », caractérisées non seulement par la densité de population, mais intégrant également l'activité économique, les relations à la ville, le niveau d'équipements et de services, les transformations sociodémographiques, la pression foncière... critères témoignant de dynamiques et enjeux totalement différents. De cette nouvelle lecture du monde rural, la DATAR dessine les orientations d'une stratégie de développement rural durable associant l'Etat et les collectivités pour une prise en compte globale du territoire national.

En effet, si l'on peut reconnaître des spécificités aux territoires ruraux, ils n'en demeurent pas moins une illustration de la diversité du territoire national. Ainsi, bien que mettant l'accent sur son caractère restreint lorsqu'il s'agit de développement local, le développement de ces espaces ne peut s'imaginer sans la prise de conscience de leur appartenance à l'espace national, européen et mondial et de l'interdépendance de ces espaces.

II - APPREHENSION DU DEVELOPPEMENT

A). Approche historique :

Comme nous le rappelle François PARTANT⁹, jusqu'au début du 19^{ème} siècle, la question du développement est inexistante ; en effet, chaque société vit en autonomie économique sur ses propres ressources et établit sa ou ses stratégies pour satisfaire ses besoins. L'objectif principal est alors la prospérité et le maintien du clan.

C'est l'époque coloniale qui va venir bouleverser ce fonctionnement sur la scène mondiale en permettant la révolution industrielle notamment par la découverte de nouvelles ressources naturelles mais également par l'exploitation des ressources humaines. Le développement de l'industrialisation des pays du nord a alors une incidence sur leur urbanisation, l'évolution de leurs pratiques agricoles vers la généralisation des cultures intensives et l'amélioration des conditions de vie de leur population (conditions sanitaires, sociales et alimentaires). Dans le

⁸ DATAR (2003) « Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable », Etude prospective, CIADT du 3 septembre 2003, Paris, La Documentation française

⁹ J-J. GANDINI, article « Actualité de la pensée de François PARTANT » (septembre 2004), rubrique « Pour en finir avec le développement », Refraction n°9

<http://www.plusloin.org/refractions/refractions9/13GandiniPartant.pdf> consulté le 06/06/13.

même temps, un antagonisme s'organise avec les pays du sud qui suivent une évolution inverse. On parle alors du déséquilibre Nord-Sud. La modalité de développement fondée sur l'autonomie économique de chaque société n'a plus cours ; seul l'accroissement des intérêts des uns, fondés sur l'exploitation des autres, dans une quête effrénée du progrès économique, guide les relations entre les peuples.

Cette modalité culturelle va progressivement s'imposer sur la scène mondiale et donner naissance à la notion de pays développés où le capital monopolise chaque aspect de la vie et par opposition, celle de pays sous-développés exclus ou tout au moins en marge de cette dynamique.

Une autre approche voudrait que les sociétés renouent avec les principes initiaux du développement en recréant les liens entre « *l'acte et la conscience des résultats de l'acte* ». Il faudrait pour ce faire, rompre avec la pensée économique dominante et appréhender ces sociétés considérées à cet égard comme sous-développées comme des sociétés en reconstruction selon leurs capacités (Ressources mobilisables).

B). Appréhension française de la notion de développement :

Cette modalité d'intervention naît en France, en phase de reconstruction à l'issue de la 2nde Guerre Mondiale, avec le courant de l'animation rurale. Tout en restant centrée sur la dichotomie « développé/ sous-développé », l'approche française de la question du développement reste diverse selon que l'on s'attache à une conception économique, politique ou sociale du sujet étudié ou que l'on se situe dans un cadre d'analyse institutionnelle ou scientifique. Ainsi les notions de développement social, local et territorial cohabitent-elles dans les représentations de la société française.

Pierre-Noël DENIEUIL, Sociologue au Centre de Recherche sur les Liens Sociaux à l'Université Paris Descartes nous propose une clarification de cette notion en retraçant sa construction depuis la fin du 20^{ème} siècle et en analysant ces trois modes de développement sous l'angle social, économique et politique¹⁰. Ainsi, il définit :

1. Le développement social local (DSL)

Modalité d'intervention issue « de l'institutionnalisation progressive de l'action sociale ». Elle est destinée à une application spécifique pour une population particulière existant sur un espace défini et présentant des besoins repérés préalablement. C'est « une dynamique de développement dit "localisé" ».

¹⁰ P-N DENIEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Mondes en développement, 2008/2 n° 142. DOI : 10.3917/med.142.0113

Inscrite dans un contexte de centralisation administrative, il s'agit dans cette modalité d'intervention de favoriser l'appropriation et l'acceptation, par les populations locales, des orientations politiques et économiques poursuivies au niveau national en organisant l'expression des citoyens acteurs.

On parle alors de développement remontant fondé sur une régulation politico-économique de ce que l'on appelle aujourd'hui l'empowerment des citoyens considérés alors comme les acteurs du développement de leur communauté.

Cette conception se rapproche de la définition initiale du développement qui place les populations au cœur de la dynamique en leur permettant de choisir et d'ajuster les actions à réaliser pour atteindre des objectifs de développement tenant compte non seulement des besoins mais également des ressources.

Progressivement, vers les années 60, le développement social local se structure en action sociale et passe d'une logique d'aide sociale à une logique de développement ancrée sur un espace. La Caisse Nationale d'Allocation Familiale et la Mutualité Sociale Agricole, figures emblématiques de cette modalité d'intervention, renforcées par le développement des centres sociaux, vont largement contribuer à cette acceptation du développement qui associe tout à la fois l'économique et le social, le global (l'Etat) et le local (quartiers, population) en vue d'améliorer les conditions de vie sur un territoire donné¹¹.

2. Le développement local

« Démarche globale et mobilisatrice d'un système d'acteurs locaux et régionaux visant le travail au pays et la promotion économique ».

Selon l'auteur, cette modalité d'intervention émerge dans les années 60 sur des territoires ruraux « marginalisés par la "grande économie" ». Elle traduit une volonté partagée par les acteurs d'un territoire, de se mobiliser autour d'un projet associant conjointement les dimensions sociales, culturelles et économiques et s'appuyant sur la valorisation des ressources locales, dans un objectif de développement économique.

Bien qu'inscrit dans une modalité d'intervention ascendante, le développement local présente une configuration différente. Dans cette approche, le niveau local demeure chef d'orchestre et acteur autonome tout en sollicitant l'Etat à travers le « Contrat social ». Ce dernier, sorte de

¹¹ Cette conception du développement s'appuie sur un cadre règlementaire : « la circulaire d'août 1970 sur l'agrément de la fonction d'animation et de coordination globale insiste sur la vocation "d'agent de développement" des centres sociaux. Celle de mars 1986 précise leur vocation à favoriser "le développement économique et social d'un milieu" en tant qu'"outil privilégié de développement social et de lutte contre l'exclusion, ancré dans le territoire" (Denieuil, Mouret, 1997). Référence citée par l'auteur.

compromis entre la régulation politique, le développement économique et la dimension sociétale, détermine la stratégie en vue d'un développement idéal en lien avec les spécificités locales (besoins/ressources) identifiées par le local.

Aussi, comme l'ont montré de nombreux chercheurs tel TEISSERENC¹², le développement local suppose un système d'action particulier pour élaborer cette stratégie en vue d'atteindre les objectifs de développement. Trois temps peuvent ainsi être repérés allant de l' « élément déclencheur » qui organise la rencontre des intérêts individuels et collectifs pour agir (phase d'initiative), la phase de turbulence ou d'effervescence, espace de négociations entre acteurs qui déconstruit les rapports de force traditionnels et la phase de foisonnement d'initiatives qui laisse place à l'expression et la mise en œuvre du projet de développement fondé sur les initiatives locales.

Toutefois, la réalisation de ce processus et les résultats produits sont par avance indéterminables et restent conditionnés, comme le soulignent P. BACHELARD et CLENET¹³, par la nature et la qualité des interactions dont il sera le théâtre mais également par la temporalité dans laquelle il s'inscrit. Selon R. LANGLOIS cité par l'auteur, le développement local est donc un processus évolutif inscrit dans le temps dont l'enjeu principal est « le contrôle du pouvoir entre divers acteurs dans une succession de plans d'aménagement, de suprématie ou d'affaiblissements des groupes [d'acteurs] ».

Le développement local, comme modalité d'exercice du politique va se voir renforcé par son inscription dans les politiques publiques dès la décentralisation.

De plus, suivant l'évolution des préoccupations sociétales, le développement local va se voir décliner dans les années 70 en éco-développement, conception humaniste du développement dans laquelle l'objectif de croissance est rationalisé. S'appuyant sur des ressorts écologistes alternatifs partagés, les acteurs du niveau local entendent développer de manière ascendante des stratégies visant un mieux-être sociétal et pour cela tentent de trouver une stratégie ménageant l'équilibre entre les enjeux sociaux, économiques, politiques et environnementaux : il s'agit donc de « trouver des modalités et des usages de la croissance qui rendent compatibles le progrès social, et la gestion saine des ressources et du milieu¹⁴ ».

¹² P. TEISSERENC, « La mobilisation des acteurs du développement local », Sociétés contemporaines, n°18/19, L'Harmattan, Paris, (1994). Cité par l'auteur.

¹³ P. BACHELARD « *Les acteurs du développement local* », Paris, L'Harmattan, 1993. Cité par l'auteur

¹⁴ Y. SACHS, « Stratégies de l'éco-développement », Paris, Éd°. Économie et Humanisme, 1980. Cité par l'auteur

Dans le même temps, et selon les mêmes mécanismes, émergent également les courants d'un développement local fondé sur des revendications identitaires et régionalistes pour le « droit à la différence » tels les mouvements bretons ou occitans et sa reconnaissance comme une ressource pour le développement économique d'un territoire.

Le développement local s'inscrit ainsi comme une défiance des périphéries « dominées » face aux monopoles (culturels, économiques, institutionnels...) de l'Etat dominant.

3. Le développement territorial

« Forme politique de spatialisation et de réincorporation de l'action sociale locale dans les politiques publiques ». En effet, dès la fin des années 70, l'Etat dans le cadre de la décentralisation redistribue les rôles de la conduite et de la mise en œuvre de l'action publique en imposant la négociation et la coopération avec les acteurs locaux. Les politiques publiques ne sont plus abordées par la dimension sectorielle (à destination d'un public cible) mais associées à un contexte géographique spécifique porteur de handicaps repérés comme « leviers de l'action » et donc objet de l'intervention sociale.

Ainsi, dès 1981, on observe une « territorialisation des politiques publiques » qui se décline sous forme de contractualisations avec les collectivités locales, acteurs institutionnels locaux (Cf. notamment Contrats de plan État/région, politique de la ville, contrats d'agglomération et contrats de pays, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire – LOADDT).

Dans cette acception de la notion de développement, le territoire est perçu comme « *un construit institutionnel où chaque segment de l'État ou institution imposera sa conception propre du découpage territorial et d'un "local" pertinent (G. GONTCHAROFF, 1999) qui témoignent non seulement d'une dimension utilitariste fédérative¹⁵ mais aussi de « la reconnaissance d'un droit pour une spécificité locale » (F. MENARD, 2002).*

¹⁵ Dimension utilitariste et fédérative qui renvoie :

- A la théorie de l'utilitarisme « explicitée par J. BENTHAM qui proposa de comparer de façon méthodique la valeur des plaisirs et d'augmenter le plus possible le bien-être de l'individu. J. S. MILL, qui en a fait une véritable philosophie, met plus l'accent que BENTHAM sur l'aspect qualitatif du bonheur, comme les plaisirs de l'esprit, et prend davantage en compte l'écart qui existe entre le bonheur individuel et le bonheur public pour en faire une morale sociale. L'utilitarisme a fortement influencé les économistes du XIXe siècle. » Définition proposée par P. TOUREV, auteur du site internet « La Toupie » : <http://www.toupie.org> consulté le 03/01/14

- Et au fédéralisme en tant que « mode de regroupement de collectivités politiques tendant à accroître leur solidarité tout en préservant leur particularisme ». Définition proposée par le dictionnaire Larousse en ligne : <http://www.larousse.fr> consulté le 03/01/14.

Le développement territorial « réconcilie » l'Etat et ses périphéries dans une modalité d'intervention conjointe dans laquelle le niveau national est le maître d'œuvre des politiques publiques tandis que le niveau local conserve la maîtrise d'ouvrage.

Le développement territorial s'inscrit donc à la charnière de la notion de territoire et de développement et renvoie à la complexité de leur définition, à l'enchevêtrement de leurs dimensions et à la mise en évidence de ce qui fait sens pour les acteurs en présence, ce qui les unit dans le « faire territoire », le lien social. En effet, il s'agit pour l'Etat d'activer, simultanément, une logique d'égalité sur le territoire national déclinée dans une politique globale (règles édictant le fonctionnement de l'Etat nation), et une logique d'équité considérant les limites de chaque territoire en terme de ressources et de moyens pour parvenir de manière pertinente à cet idéal collectif.

Cette double logique considère que la réussite de chacun (des territoires) contribue à la réussite de l'ensemble (la nation) et s'appuie notamment sur une redistribution des moyens de manière descendante.

Territoire, ruralité, développement ; ces notions étant clarifiées, on peut s'interroger maintenant sur la manière dont elles se conjuguent, sur les acteurs qu'elles mobilisent, les enjeux qu'elles recouvrent ...

III – LE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ; CONSTRUCTION D'UNE REALITE

Comme nous l'avons vu, le développement territorial constitue la rencontre négociée des objectifs sociétaux envisagés au niveau national et de la manière de les décliner au niveau local. Cette rencontre repose sur la construction d'un système d'acteurs particulier.

En effet, c'est de la qualité des interactions entre les représentants du niveau national et du niveau local que dépend l'efficacité de cette modalité d'intervention.

Ainsi, s'appuyant sur un cadre législatif spécifique, relevant d'un territoire particulier, les acteurs institutionnels, les élus et les représentants de la société civile s'organisent pour construire une dynamique de développement territorial.

Quels sont les acteurs impliqués ? Quels sont les conditions de leur rencontre ? Comment s'organise leur collaboration ? ... Autant d'interrogations que nous allons tenter d'éclairer.

A) Le Couserans, un contexte particulier

Dans le cadre de cette démarche, mon terrain de recherche sera l'Ariège ; département rural dont une partie de l'espace se situe en zone de montagne. Les « Assises des Territoires

Ruraux¹⁶ » qui s’y tenaient en avril 2010 faisaient état d’un département à faible densité (83% des communes ariégeoises comptent moins de 500 habitants et 46 % de la population est concentré dans 5% des communes), au développement inégal et partagé entre le nord qui « bénéficie » de la proximité de l’agglomération toulousaine, non seulement sur le plan économique, mais également démographique, la ceinture est/ouest en proie au démantèlement industriel, et le sud et la montagne, espaces faiblement peuplés, qui tentent de développer une économie liée au tourisme.

Ainsi, l’Ariège est engagée dans une dynamique de développement qui cherche à la fois à préserver ses richesses tout en les valorisant et à prendre en compte ses spécificités, voire ses « handicaps », selon l’aspect auquel on s’intéresse. Dans cet esprit, la question du développement économique fait l’objet d’une politique de discrimination positive sur ce territoire lui conférant de ce fait une attractivité particulière. En effet, à l’exception des zones de Pamiers, Varilhes et Saverdun, l’ensemble du département bénéficie de mesures fiscales relatives au développement économique des territoires ruraux¹⁷.

L’Ariège compte ainsi, un Bassin d’Emploi à Redynamiser (BER), sorte de zone franche, située sur le Pays des Pyrénées Cathares tandis que, le reste du territoire est situé en Zone de Revitalisation Rurale (ZRR)¹⁸. Le Pays Couserans qui répond aux 3 critères d’éligibilité (démographique, socio-économique et institutionnel) relève en totalité de ce zonage et constitue, par conséquent, un espace intéressant pour les entreprises qui y sont installées ou celles qui s’y créent (allègement ou exonération d’Impôts sur les Sociétés). Ces avantages fiscaux concernent également le secteur non marchand comme par exemple la réduction Fillion¹⁹ qui soutient l’emploi au sein des Organismes reconnus d’Intérêt Général (OIG) de moins de 50 salariés telles que certaines associations.

¹⁶ « Les Assises des territoires ruraux, organisées d’octobre 2009 à janvier 2010, avaient pour objectif d’établir un plan d’actions pour favoriser l’attractivité des territoires ruraux et répondre aux besoins des habitants, notamment en termes d’accès aux services et aux commerces. Des consultations ont eu lieu dans chaque département et région sous l’égide des préfets, tandis que trois groupes de travail se réunissaient au niveau national. La réflexion portait sur trois thématiques : développer les activités économiques ; faciliter la vie quotidienne ; organiser et animer les territoires. »

<http://www.datar.gouv.fr/parcs-naturels-regionaux-douze-projets-innovants-beneficient-de-15-millions-d-euros-1> (consulté le 25/10/12)

¹⁷ Cf. Loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 renforcée par La loi relative au développement des territoires ruraux (Loi 2005-157) du 23 février 2005.

¹⁸ Cf. dossier « Zone de Revitalisation Rurale » <http://www.datar.gouv.fr/zone-de-revitalisation-rurale> (consulté le 25/10/12).

¹⁹ Cf. dossier « Réduction dite Fillon » http://www.urssaf.fr/employeurs/activite_generale/vos_salaries_-_les_mesures_daide_a_lemploi/exoneration_zrr_zru_01.html#OG57731 (consulté le 13/11/13)

Cependant, si l'objectif économique est souvent mis au cœur des questions de développement, dans cette démarche, c'est le développement social qui m'intéressera.

Cette question abordée sous le thème « faciliter la vie quotidienne des populations » lors des Assises des Territoires Ruraux, est une préoccupation de longue date des élus locaux qui rappellent « *les difficultés de concilier exigences de rentabilité des services publics et solidarité des territoires, le critère de performance étant inadapté au maintien des services en milieu rural.* »

Le département de l'Ariège n'échappe pas aux difficultés liées aux transferts de compétences jusque là assurées par l'Etat, qu'elle doit assumer sans la péréquation nécessaire à cette prise en charge. Ces difficultés sont d'autant plus prégnantes que l'Ariège présente une situation sociale difficile. L'INSEE relève en effet que si, en Midi-Pyrénées, le taux de précarité financière atteint en moyenne 17,2 %, la précarité est nettement plus marquée dans le Tarn-et-Garonne et en Ariège ; dans ces deux départements, plus d'une personne de moins de 65 ans sur cinq vit dans un foyer disposant de revenus inférieurs au seuil de bas revenus²⁰.

L'Ariège est le théâtre à la fois de la mise en œuvre de politiques de Développement Social Local et d'une présence associative riche et diversifiée²¹, bien que le budget alloué à la cohésion sociale et les aides au secteur associatif ne cessent de diminuer.

Les Assises des Territoires Ruraux insistent sur le fait que le Développement de ce département nécessite le maintien, voire le développement des services publics (Poste, Ecoles, Gendarmerie) et qu'il en va de même pour le développement de réponses adaptées aux besoins spécifiques des populations et entreprises présentes sur ce territoire.

On relève notamment :

- le soutien aux commerces de proximité et particulièrement aux multiservices
- le développement des services à la personne pour les personnes âgées (transport, maintien à domicile)
- une politique de l'emploi adaptée (politique de déplacement / transport, effectivité des accès au NTIC, politique de logement...) pour la population active
- le développement des offres culturelles, du choix des modes de garde d'enfants et la structuration du monde associatif pour le maintien du lien social pour les jeunes.

Concernant l'organisation et l'animation des territoires, il a été relevé lors de cette instance que l'intercommunalité constituait un outil d'intervention « *pertinent pour structurer*

²⁰ Donnée INSEE « tableau de bord de la précarité édition 2013 (données 2011)

²¹ Ressources Conseil National à la Vie Associative, Conférence Permanente des Coordinations Associatives, INSEE Première.

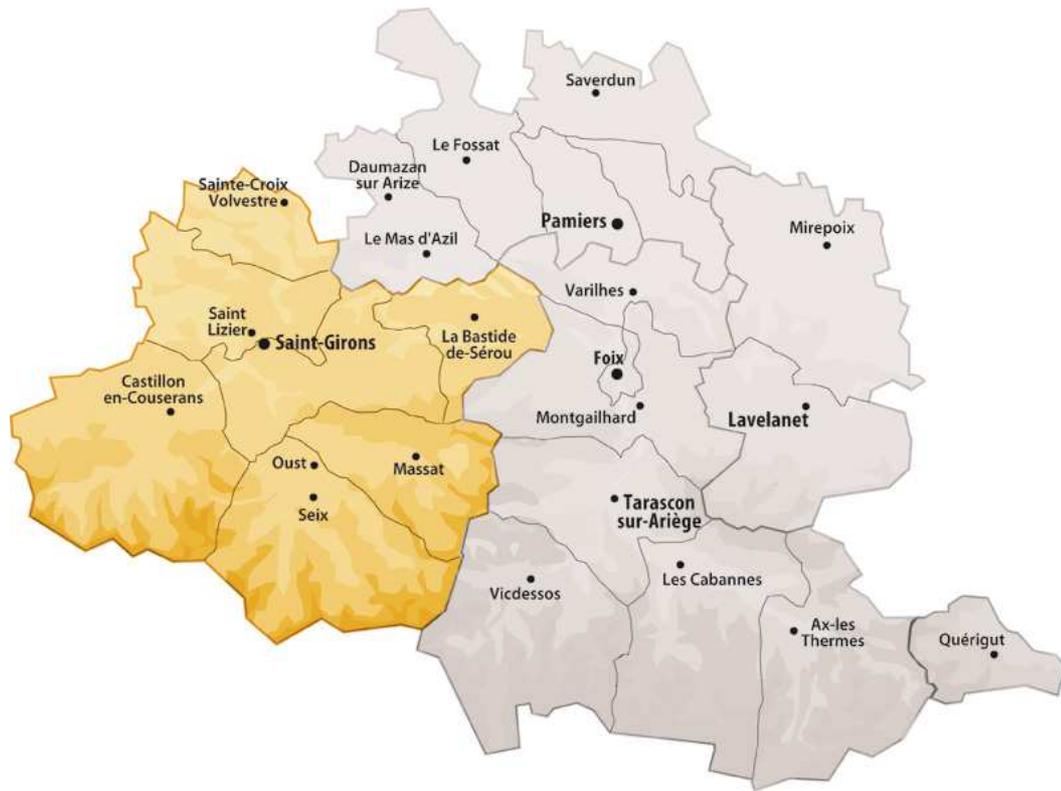
les territoires et permettre leur développement homogène » ; en effet, elle semble tout à fait adaptée pour répondre aux besoins de la société civile (on parle d' « *intercommunalités des services* ») mais également pour porter des « *projets d'envergure* » concernant le développement économique par sa dimension physique.

Enfin, les élus souhaitent que les spécificités de ce territoire à la fois rural et montagnard fassent l'objet d'une reconnaissance particulière permettant une meilleure « *adaptabilité des législations et des formes d'expérimentation* ».



Carte n°1 : Situation de l'Ariège par rapport au territoire national

Source : site du Pays Couserans



Carte n°2 : Repérage Pays Couserans par rapport au département de l'Ariège

Source : site du Pays Couserans

B). Le Pays, institutionnalisation d'une dynamique de développement

Le Pays, entité administrative d'appréhension du territoire créée en 1995 par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite Loi Pasqua du 4 février 1995 et renforcé par la (LOADDT, dite Loi Voynet) du 25 juin 1999 semble constituer un niveau pertinent d'observation et d'analyse des mécanismes de Développement Social Local. En effet, fruit de la volonté des communes qui partagent un bassin de vie ou d'emplois, de s'associer pour répondre à des besoins particuliers en matière d'aménagement et de développement de cet espace, le pays fédère différents acteurs sur un territoire de projets qui tient compte de la cohésion physique, des dimensions économiques, culturelles ou sociales de cet espace. C'est une coopération de savoirs, de compétences, de financements mise au service du développement. Cette entité administrative est tout particulièrement adaptée au développement en milieu rural. 4 Pays partagent le département : Les Portes d'Ariège Pyrénées (au nord), Les Pyrénées Cathares (à l'est), Foix Haute Ariège (au sud) et le Couserans (à l'ouest). Je souhaite travailler plus spécifiquement sur le Pays Couserans aujourd'hui constitué de 8 communautés de communes et investi de longue date pour le

développement de ce territoire. Ce dernier est actuellement en prise à une restructuration de sa configuration industrielle et à une situation sociale difficile. Il présente également un tissu associatif développé (14% de l'emploi privé en 2008²²).

IV - PROBLEMATISATION

A) Construction d'un questionnaire

Les politiques d'aménagement du territoire qui se déclinent depuis plus de 20 ans au niveau national prévoient la mobilisation de l'ensemble des acteurs dans la mise en œuvre des politiques et actions en vue du développement de la diversité des espaces composant le territoire national.

Ces politiques fondées sur une contractualisation entre l'Etat et des instances déconcentrées ou décentralisées organisent l'action publique territorialisée.

Ainsi l'avènement des communautés de communes, prévu par la loi ATR du 6 février 1992 donne la possibilité aux communes qui le souhaitent de se regrouper pour coopérer dans la mise en œuvre de certaines compétences (dont notamment l'aménagement de l'espace et le développement économique) avec une fiscalité propre.

Rassemblées autour d'un projet de développement (charte), ces communes s'associent pour répondre à des besoins particuliers en matière d'aménagement et de développement de cet espace. A cette fin, le Pays fédère différents acteurs sur un territoire de projets qui tient compte de la cohésion physique, des dimensions économiques, culturelles ou sociales de cet espace. C'est une coopération de savoirs, de compétences, de financements mise au service du développement. Cet acteur est tout particulièrement adapté au développement en milieu rural pour lequel il constitue un niveau pertinent d'observation et d'analyse des mécanismes de Développement Social Local.

En effet, poursuivant une volonté de co-construction des territoires, le Pays s'appuie non seulement sur ses représentants politiques mais également sur la société civile par

²² « L'emploi associatif dans les Pays de Midi-Pyrénées » Etat des lieux de l'emploi associatif à l'échelle des territoires de Pays, coproduction DIRECCTE Midi-Pyrénées, Caisse des Dépôts et Consignation Midi-Pyrénées, Conférence Permanente pour Coordination Associative, 2008

l'intermédiaire du Conseil de Développement²³. Ainsi, représentée, la population peut devenir actrice du processus de construction territoriale.

De plus, sous l'influence de l'émergence du développement durable, et toujours dans l'idée de fédération des acteurs, l'action publique se décline en divers dispositifs (« *ensemble de mesures prises, de moyens mis en œuvre pour une intervention précise*²⁴ »), territoires de projets ou mesures légales. Là encore, les territoires ruraux bénéficient d'une attention particulière : dispositif de revitalisation, agenda 21, territoires de projet (Parc Naturel Régional)... Cette appréhension spécifique des territoires ruraux s'invite jusqu'à l'échelon européen avec différents dispositifs d'appui tels que les programmes LEADER (Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), FEDER, FEADER (Fonds Européen agricole pour le Développement Rural), FSE (Fond Social Européen), INTERREG. Le département de l'Ariège bénéficie de ces différents dispositifs d'appui dont le programme LEADER dont l'objectif est de « *contribuer à définir, promouvoir et mettre en œuvre une stratégie territoriale de valorisation des ressources naturelles et culturelles commune aux territoires ariégeois organisés en pays ou en cours d'organisation, ainsi qu'aux collectivités locales ou leurs groupements* » et ce avec l'ensemble des partenaires concernés. »²⁵. Pour ce faire, les Pays d'Ariège, dont le Pays Couserans, et les communautés candidats au programme se sont regroupés au sein d'une association « *Pays d'Ariège Pyrénées* » afin de constituer un territoire de projet et d'y coordonner et gérer cette mesure. Organisée en Groupe d'Action Locale (GAL), instance responsable du respect du cahier des charges de la mise en œuvre du programme, l'association Pays d'Ariège Pyrénées accompagne les Pays d'Ariège dans la mise en œuvre de projets visant principalement « *le développement durable porteur d'emplois*²⁶ ».

²³ Le Conseil de développement constitue « le point essentiel introduit par la LOADDT. Librement organisés (sans statut prédéfini), ils sont généralement structurés en collèges (exemple : collège des associations, collège socioprofessionnel, collège entreprises...), et en commissions de travail (aménagement du territoire, environnement, tourisme, activités économiques et sociales...). Selon leur règlement intérieur, les élus y sont associés ou non ; ils peuvent être regroupés au sein d'un collège ou d'une commission. Le conseil de développement ne possède pas de pouvoir décisionnel : il est avant tout un organe de propositions, un lieu de rencontre et d'échange entre les différentes composantes de la société (élus, habitants, associations...) ; il mène des réflexions pour définir un projet cohérent de développement du territoire et il est associé à l'élaboration de la charte du pays ou consulté sur celui de l'agglomération. Définition donnée par Claire GOUGEON in article « Les pays dans la tourmente », Magazine Place publique édition spéciale « Conférence de rédaction ouverte » mai/juin 2003 consulté en ligne : <http://www.place-publique.fr> - Le site des initiatives citoyennes le 20/09/2013

²⁴ Larousse en ligne <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/dispositif/25960> consulté le 15/11/13.

²⁵ Site : <http://www.leader-pays-ariège.org/GAL> consulté le 15/11/13.

²⁶ Convention LEADER+ signée le 05/06/09.

Tous ces dispositifs ont été imaginés dans le souci, notamment, d'accorder une place significative à la société civile dans la gouvernance des territoires.

Dans le même temps, pour soutenir l'action des pouvoirs publics, les outils d'accompagnement pour le développement des territoires ruraux, éléments opérationnels destinés à la mise en œuvre des dispositifs, se multiplient, se diversifient et se spécialisent : s'adressant au secteur marchand, non marchand, aux collectivités locales ou au tiers secteur ; s'appuyant sur la formation-action, le conseil, le soutien technique ; s'inscrivant dans l'économie, l'emploi, la professionnalisation....

Cette nouvelle place accordée à la société civile est principalement occupée par les mouvements citoyens organisés, au premier rang desquels figurent les associations. Tantôt prestataires, tantôt partenaires, les deux à la fois, ou encore absentes, la place des associations semble se décliner de différentes manières en partie selon les niveaux politiques, les domaines d'action publique ou encore le territoire.

Depuis 2012, l'Ariège compte 216 nouvelles associations (soit 1,40 structures pour 1000 habitants) ce qui la place parmi les départements les plus dynamiques de Midi-Pyrénées juste derrière le Lot avec 1,42 création pour 1000 habitants.

Quel(s) bénéfices le territoire tire-t-il de cette dynamique associative ? Comment participent-elles à la réalisation des objectifs de développement territorial inscrits dans la charte de développement durable ²⁷ ? Constituent-elles réellement l'un des acteurs de ce développement ? Comment parviennent-t-elles à relayer l'expression de la société civile ? Autant de questions qui s'articulent dans ce contexte spécifique.

Comme dit précédemment, je centrerai ma réflexion sur le Pays Couserans. Il sera question dans cette démarche de s'interroger sur :

²⁷ La charte de développement durable est « le document de référence du projet de pays en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. Elle doit être élaborée en associant les communes, leurs groupements et le conseil de développement qui est obligatoirement constitué à cette occasion.

Elle comprend : - **le diagnostic du territoire et son évolution** démographique, sociale, culturelle, économique et environnementale sur vingt ans ; - **les orientations fondamentales du pays** à horizon de dix ans ainsi que les modalités d'organisation nécessaires à leur mise en œuvre et à leur cohérence ; - **des documents cartographiques** permettant de traduire les analyses et orientations spatiales du territoire.

Elle traduit la nécessité croissante de fédérer les acteurs locaux autour d'un projet politique à long terme et de coordonner les initiatives d'aménagement ou de développement dans un cadre de référence.

Enfin, elle se pose comme un réel acte de gouvernance dont la valeur pédagogique est manifeste ». Définition donnée par Claire GOUGEON in article « Les pays dans la tourmente », Magazine Place publique édition spéciale « Conférence de rédaction ouverte » mai/juin 2003 consulté en ligne : [http:// www.place-publique.fr](http://www.place-publique.fr) - Le site des initiatives citoyennes le 20/09/2013

Comment les associations, expression de la société civile, sont-elles associées au développement sur le Pays Couserans dans la réalisation de sa charte de développement (Charte de développement durable 2002-2012) ?

Nous l'avons vu plus haut, les mécanismes qui sous-tendent la mise en œuvre et l'efficacité d'une intervention visant le développement territorial reposent sur l'articulation de différents paramètres :

- Un cadre légal spécifique
- Une légitimité des acteurs locaux pour agir
- Une rencontre réussie d'une volonté nationale et des spécificités locales
- La construction d'une modalité d'intervention qui bien que visant le développement économique reste en lien avec les dimensions sociales, culturelles, environnementales et institutionnelles ; c'est-à-dire qui s'inscrit dans les enjeux sociétaux de la nation tout en respectant une différenciation dans la manière de les incarner.
- Enfin le développement territorial nécessite que ces articulations se construisent dans la durée. Celle-ci étant elle-même fonction de divers paramètres (nature des projets, qualité des interactions, contexte d'émergence....)

B) Mes hypothèses

- La spécificité de l'outil associatif (rencontre d'acteurs « multi-casquettes »²⁸, militance, légitimité issue du terrain) en ferait un corps intermédiaire pertinent pour le projet territorial (réflexion, mise en œuvre, évaluation).

- Le rapport au territoire serait un élément prépondérant dans l'intervention et la légitimité des associations pour agir.

²⁸ La dimension « multi-casquette » de l'acteur renvoie au fait que dans une situation donnée, chaque acteur (individu ou organisation) n'intervient pas uniquement de la place, du rôle et de la fonction pour lesquels il est identifié mais qu'il mobilise d'autres places, rôles et fonctions qui lui appartiennent dans d'autres situations. De par leur inscription dans la vie sociale, les acteurs cumulent différents rôles, fonctions, places qui s'entremêlent et participent de la manière dont l'acteur agit. (Cf. partie méthodologie sur le concept d'acteur).

- La place des associations dans le processus de co-construction du territoire (entendre mise en œuvre de la contractualisation, ici convention territoriale de Pays) dépendrait de leur capacité à se saisir des outils de développement, de la légitimité que lui accorde l'acteur politique et de la possibilité d'une construction de collaboration(s) inscrite(s) dans le temps.

Il s'agit en fait d'apprécier le niveau d'intelligence sociale²⁹ à l'œuvre sur le Pays Couserans et plus particulièrement la place occupée par les associations dans cette dynamique.

²⁹ J-F CHANTARAUD directeur général de l'Observatoire du Dialogue et de l'Intelligence Sociale. Définition publiée le 06/07/2007 sur le site <http://odissee.info> consulté le 30/05/2013

PARTIE II

CADRE THEORIQUE ET CONCEPTS :

Le contexte géopolitique du Couserans est facteur de fonctionnements particuliers ; en effet, la faible densité, la configuration en vallées convergentes vers St Girons structurent de manière spécifique les rapports sociaux et par la même les interactions entre individus.

Illustrant cette imbrication de statuts, d'espaces, d'enjeux, le concept d'acteur territorialisé permet d'appréhender chaque acteur dans cette diversité.

Pour autant, si une partie de la démarche consiste à saisir et caractériser les acteurs en présence, tout l'intérêt réside dans la compréhension des interactions de chacun des acteurs sur le territoire du Pays. En effet, c'est bien de l'organisation de la coopération territoriale dont il est question.

Cette approche du sujet impose le recours à la sociologie des organisations et plus particulièrement à l'analyse stratégique et systémique décrite dans « l'Acteur et le Système » (M. CROZIER et E. FRIEDBERG - 1977).

I- ANALYSE STRATEGIQUE ET SYSTEMIQUE

Cette théorie vise la compréhension des modalités de coopération et les jeux à l'œuvre entre les individus et les groupes composants des systèmes d'action organisés afin d'atteindre leurs objectifs.

A cette fin, l'analyse stratégique et systémique s'intéresse au fonctionnement réel des organisations, appréhendées ici comme « construits sociaux issus de multiples jeux stratégiques qui se tissent entre tous les acteurs »³⁰.

Pour ce faire, il s'agit dans un premier temps de repérer les fonctionnements formels et informels qui ont cours entre les acteurs et d'en dégager les rapports de pouvoir et de jeux stratégique.

A l'issue de ce travail, l'analyse du jeu d'acteurs en termes de pouvoir, de stratégie et d'enjeu, de zone d'incertitude devra permettre d'identifier le système d'action concret et de dégager des pistes de travail.

A) L'organisation et les acteurs

³⁰ M. FOUURIAT, Sociologie des organisations (3^{ème} édition), Ed° Pearson Education France, 2011.

Avant d'entamer le travail de description, il convient de s'attarder sur les terminologies employées et la définition des concepts mobilisés :

1. Organisation

L'organisation fait référence à « un concept postulant de l'existence de règles visant à rendre formellement possible la coordination d'un ensemble de moyens divers [...] en vue de la production d'un bien matériel ou d'un service, objectif de l'organisation » (M. FOUURIAT 2011). Ainsi, pour cette démarche, c'est le Pays Couserans (en tant que territoire) qui représentera l'organisation et notre intérêt portera sur le contexte d'action et les relations de pouvoir à l'œuvre entre ses différents membres, les acteurs.

Une organisation se définit non seulement à travers des éléments qui lui sont propres mais également dans les rapports qu'elle entretient avec son environnement.

2. Acteur :

a / Approche de la théorie de l'action

Pour CROZIER et FRIEDBERG, l'acteur est un concept permettant d'appréhender :

- les individus à travers les objectifs poursuivis dans le contexte d'action dans lequel ils évoluent. Ces objectifs étant différents des missions qui lui sont formellement attribuées.
- les groupes en tant qu'ensemble d'individus partageant des intérêts semblables dans le contexte d'action dans lequel ils évoluent et présentant des comportements identiques.

Dans cette démarche, j'ai identifié 3 groupes d'acteurs pour l'organisation Pays Couserans :

- Les associations : il s'agit de structures sous statut associatif (loi 1901), déclarées en Préfecture leur projet se réalise pour tout ou partie sur le territoire du Couserans. Mon choix a s'est principalement opéré au sein du fichier des adhérents du Conseil de Développement (versions mise à jour en 2007 et 2013) en tenant compte des structures membres dès l'origine, des structures toujours membres en fin de réalisation de la charte et des structures s'étant désengagées. De plus, je me suis également laissée guider par les informations recueillies lors des entretiens pour aller à la rencontre d'associations évoquées pour leur action particulière, les partenariats noués, les difficultés rencontrées...

Autant que faire se peut, l'ensemble du territoire a été couvert ainsi que l'ensemble des domaines d'intervention retenus dans la charte de développement.

J'ai ainsi rencontré : 16 structures et réalisé 19 entretiens (possibilité pour 3 structures de

rencontrer à la fois des élus associatifs et des techniciens).

- Les représentants politiques : Il s'agit principalement des Présidents des 8 communautés de communes composant le territoire du Couserans. Compte tenu de leur effectif réduit, je souhaitais parvenir à l'exhaustivité. Toutefois pour diverses raisons (incompatibilité d'agenda, sollicitations restées sans suite), je n'ai pu rencontrer que 5 d'entre-eux. De ce fait, la zone montagne à proprement parler n'est pas représentée au sein de cette catégorie d'acteurs.

J'ai également eu la possibilité de rencontrer un élu local engagé dans un mandat au niveau régional.

- Les représentants institutionnels : il s'agit de techniciens intervenants au sein d'organismes publics ou structures privés portant des missions à destination des associations et/ou disposant de compétences spécifiques dans la mise en œuvre du développement territorial.

J'ai ainsi rencontré³¹ :

> 7 collectivités : la Région Midi-Pyrénées (service de la vie associative), le Conseil Général de l'Ariège (service culture, service développement économique et social et service en charge du suivi de l'agenda 21), la Mairie de St Giron (bureau de la vie associative), le Parc Naturel Régional, le Pays Couserans.

> 5 structures : la CPCA Midi-Pyrénées (Conférence Permanente des Coordinations Associatives Midi-Pyrénées), le C2RA (Centre de Ressources Régional des Associations), l'ADEPFO (Association pour le Développement des Pyrénées par la Formation), le Groupe d'Action Locale (GAL) leader Pays d'Ariège, l'association Ariège Expansion, le Conseil de Développement du Pays Couserans (CDPC).

> 2 services décentralisés de l'Etat : la DIRECCTE (Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi), la DDCSPP (Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations – service de la vie associative).

L'objectif de la démarche est de saisir la nature et l'expression des relations existantes entre chacun de ces acteurs constituant l'organisation du Couserans (territoire). Pour ce faire, il s'agira de repérer les jeux de pouvoir, les enjeux propres à chaque acteur et les stratégies élaborées pour atteindre l'objectif partagé de réalisation du développement territorial du Couserans.

³¹ Cf Annexe récapitulatif des acteurs rencontrés

En m'appuyant sur la théorie de l'action sous-tendue par l'analyse stratégique et systémique, je souhaite saisir les comportements de chacun des groupe d'acteurs à travers leur manière de les décrire, de les expliquer, de les mettre en perspective par rapport aux comportements des autres acteurs et le regard qu'ils portent sur ces interactions. Ce travail de mise en évidence des enjeux s'inscrit dans un protocole de recueil de données conduit dans le cadre de séries d'entretiens semi-directifs. Chaque groupe d'acteurs a fait l'objet d'un guide d'entretien spécifique.

Les extraits d'entretiens repris tout au long de ce document n'ont qu'une vocation illustrative des éléments d'analyse mis en évidence. Autant que possible, les propos ont été anonymés.

Cette phase de la démarche permet de mettre en lumière les éléments subjectifs de l'organisation et de ses règles du jeu réelles afin d'en extraire le système d'action concret et la structure des jeux à l'œuvre au sein de l'organisation.

En effet, il s'agit pour saisir les dynamiques à l'œuvre dans les différentes modalités de rencontre ou d'absence de rencontre, d'analyser la notion d'acteur, non pas comme un concept figé, singulier mais bien telle qu'elle prend forme dans la réalité comme une entité plurielle évoluant selon les contextes et les temporalités de l'action et pouvant appartenir à différents groupes ; une entité « multi-casquette » en lien avec des espaces divers.

Le concept d'acteur décrit dans la théorie de l'action sera donc complété par cette approche plurielle proposée par E. ROUX à travers l'acteur territorialisé.

b/ L'acteur territorialisé³² : appréhension plurielle de l'acteur

L'adoption de cette perception de l'acteur permet de considérer simultanément :

- - sa relation à l'espace dans une appréciation juridico-administrative c'est-à-dire dans sa capacité à agir sur l'espace (par exemple en tant que propriétaire ou locataire).
- - sa fonction idéale et/ou matérielle, « *rôle, fonction que lui confère ou que lui attribue, à un moment donné, en un lieu donné la société* », il s'agit de considérer son action sur l'espace au regard de son action de production (créer des biens ou services) ou de consommation (utilisation de biens ou services). C'est le secteur d'activité dans lequel l'individu exerce son activité qui détermine cette dimension.
- - son implication dans l'espace en fonction des modes d'agir. Cette dimension fait référence au degré d'engagement de l'acteur en fonction de l'espace concerné.

S'inscrivant dans cette acceptation plurielle de l'acteur, Jean-Pierre LOREDO³³

³² E.ROUX, cité dans H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, R. LAJARGE, E. ROUX, "Les acteurs ces oubliés du territoire »Col° géographie, Ed° Economica, Paris, 2003.

analyse l'association comme un acteur composé de 4 pôles constitués par le projet associatif, chacun inscrit dans une dimension socio-spatiale ; il parle de combinaison socio-spatiale (CSS) :

- La dimension idéologique renvoie au pôle appartenance : finalités du projet associatif, valeurs qui ont rassemblé le collectif.
- La dimension politique renvoie au pôle gouvernance : appréciation du niveau de démocratie de l'association et de son organisation interne
- La dimension économique renvoie au pôle production : positionnement de l'association sur la scène concurrentielle.
- La dimension géographique à travers le pôle utilisation des services ou des biens qui renvoie, par le biais des utilisateurs et bénéficiaires, à la localisation géographique de l'action associative et de sa production.

Ainsi, c'est de la rencontre entre la Combinaison Socio-Spatiale du territoire de projet et celle du projet associatif, habilement animée dans une modalité de gouvernance favorisant l'intelligence sociale, que peut se dérouler un processus de développement territorial efficient dans lequel l'association est acteur. J-P LOREDO nomme ce phénomène « la résonance territoriale » par analogie au phénomène physique de la résonance.

B) Pouvoirs, stratégies et enjeux

Ma démarche consiste en premier lieu dans la description de la modalité de gouvernance à l'œuvre sur le territoire de projet constitué par le Pays Couserans. En effet, dans la procédure de mise en place d'un Pays, l'Etat oblige les élus à élaborer une charte de développement avec le concours des acteurs locaux en s'appuyant sur l'ensemble des ressources du territoire dont la société civile constitue un élément incontournable (Cf. dispositions légales LOADT et LOADDT).

Afin d'organiser et favoriser l'expression de la société civile dans cette expression du

³³ J-P. LOREDO, ouvrage déjà cité.

développement territorial régi par la démocratie participative³⁴, l'Etat adosse au Pays, siège des élus, un Conseil de Développement, siège de la société civile.

Cette configuration de l'organisation de l'action publique met en présence différents acteurs dont le chef d'orchestre « prescrit » est la représentation institutionnelle du pays (pour nous, le SM Pays Couserans). Ainsi, la conduite de la politique de développement territorial met en œuvre des relations de pouvoir entre les acteurs qui adoptent des stratégies spécifiques selon les enjeux qu'ils poursuivent.

1. Pouvoir

Il s'agit du concept central de la théorie de l'action qui définit les comportements des acteurs au sein d'une organisation comme issus de leurs relations de pouvoir. Dans cette approche, chaque acteur dispose d'une capacité à influencer sur un/des autre(s) acteur(s) selon les ressources dont il dispose et sa capacité à les mobiliser pour limiter les aléas (zones d'incertitude) dans leur relation.

Ainsi, « *le pouvoir est inséparable de la relation à travers laquelle il s'exerce et qui lie entre elles des personnes concrètes autour d'enjeux chaque fois spécifiques.* »

La relation de pouvoir est donc une relation d'échange asymétrique conditionnée par les forces de chacun (ressources mobilisables) et leur propension à limiter les zones d'incertitude. Il est important de noter que la capacité de réduction des zones d'incertitude des forces ne peut s'apprécier, dans ce contexte théorique, qu'à travers l'appréhension de la stratégie des acteurs en présence.

M. CROZIER repère quatre sources de pouvoir pour les acteurs, chacune d'entre-elles renvoyant à un type de zone d'incertitude³⁵ :

- *l'expertise technique, le savoir, les savoir-faire*
- *la maîtrise de l'information*
- *la maîtrise des règles et de l'attribution des moyens*
- *la maîtrise des relations avec l'environnement pertinent pour l'organisation ou pour toute*

³⁴ La démocratie participative est un principe clé du processus de développement durable. Elle repose sur la participation active de l'ensemble des parties prenantes d'un projet aux différentes étapes qui le composent (de la phase de diagnostic jusqu'à son évaluation). Elle s'appuie sur une démarche collective et transversale.

P. TOUREV, auteur du site internet « La Toupie » en propose la définition suivante d'un point de vue étymologique, la démocratie participative repose sur les termes grecs dêmos (peuple), et kratos (pouvoir, autorité) et latin participatio (participer). Elle désigne donc « l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision ». http://www.toupie.org/Dictionnaire/Democratie_participative.htm consulté le 15/11/13

³⁵ M. FOUURIAT, Sociologie des organisations (3^{ème} édition), Ed° Pearson Education France, 2011.

partie de celle-ci.

L'auteur précise que ces zones d'incertitude constituent en fait des « zones de liberté » qui font partie intégrante d'un système organisationnel où tout ne peut objectivement pas être régi par la règle. Générées par l'imprécision ou l'absence de règles, ces zones d'incertitude offriront, selon la place et le rôle de chaque acteur dans l'organisation, tantôt une marge de manœuvre, tantôt une contrainte. Toutefois, chaque acteur agira pour en tirer partie en adoptant la stratégie qu'il estimera adaptée aux enjeux qu'il poursuit.

Ainsi, malgré les volontés affirmées par l'Etat à travers l'organisation d'une gouvernance fondée sur la démocratie participative, les territoires qui font l'objet de cette modalité d'intervention peuvent bien souvent être le théâtre de l'affrontement des sphères publiques (politiques) et privées (société civile), chacune revendiquant l'expression et la défense de l'intérêt général.

On peut alors assister à des jeux de pouvoir dont l'enjeu est la légitimité pour agir. Précisons que selon les acteurs, la légitimité pour agir appartient soit à la société civile accompagnée dans une démarche de démocratie participative soit aux représentants des instances gouvernantes en charge de la démocratie représentative.

Néanmoins, dans certains contextes : nature du projet, champs d'intervention, espaces pertinents ou encore qualité des acteurs, la rencontre se fait, déterminant ainsi les contours de l'intérêt général partagé par les différents acteurs.

Concernant les associations, la rencontre doit s'opérer entre le projet associatif qu'elles portent et le projet du territoire pertinent. Les modalités de cette rencontre sont fonction des « mondes associatifs » auxquels elles appartiennent. Ainsi, selon les cas, la rencontre se fera au niveau géographique, économique, politique ou idéologique et pourra nécessiter la mobilisation d'une ou plusieurs instances ou dimension (cf. partie IV). A leur tour, les instances mobilisées influenceront leurs dynamiques d'engagement dans la collaboration : indifférence, rejet, engagement partiel ou implication totale.

La modalité de gouvernance à l'œuvre sur un territoire donné est donc fonction non seulement des relations entre acteurs et de leur jeux de pouvoirs mais également des enjeux qu'ils poursuivent et des stratégies mobilisées.

2. Stratégies et enjeux

Le cadre théorique de la sociologie des organisations pose pour principe que l'individu est un acteur dans une organisation donnée...]. De ce fait sont comportement « *peut et doit s'analyser comme l'expression d'une stratégie rationnelle visant à utiliser son pouvoir*

au mieux pour accroître ses « gains », à travers sa participation à l'organisation. En d'autres termes, [l'acteur] tentera à tout instant de mettre à profit sa marge de liberté pour négocier sa « participation », en s'efforçant de « manipuler » ses partenaires et l'organisation dans son ensemble de telle sorte que cette « participation » soit « payante » pour lui » (M. CROZIER et E FRIEDBERG, *l'Acteur et le système*, Ed° du Seuil, 1977)³⁶.

Dans cette approche, stratégie et enjeu sont deux concepts étroitement liés. En effet, c'est de la détermination des enjeux que découle la stratégie et les comportements qu'elle suppose.

Les enjeux sont propres à chaque acteur ; ils sont l'expression d'objectifs qu'ils se fixent dans un contexte donné, l'organisation. Les enjeux des acteurs peuvent être différents des enjeux poursuivis par l'organisation.

Ainsi la théorie de l'action inscrit les comportements des acteurs dans une stratégie rationnelle non seulement au regard [...] « des opportunités perçues par l'individu dans son espace d'action, [mais aussi] par rapport aux conduites des autres acteurs de cet espace et par rapport au jeu qui s'est établi entre eux. » (E. FRIEDBERG, *A la recherche des organisations*, CD-Rom, Banlieues Médias, 2001)³⁷

Par conséquent, comme nous l'avons dit, la modalité de gouvernance à l'œuvre au sein de l'organisation Pays Couserans, se trouve fortement conditionnée par les interactions des acteurs en présence, par la rencontre de leurs enjeux, de leurs stratégies dans ce contexte. C'est de l'articulation de ces jeux de pouvoirs qu'émerge un climat propice ou non à l'intelligence collective.

En l'espèce, la nature et la qualité des interactions entre le Pays (institution représentative du territoire de projet) et les associations (acteur représentatif de la société civile) dépendent de la légitimité pour agir accordée aux associations et modèlent les conditions de la réalisation du développement territorial du Couserans.

II - L'INTELLIGENCE SOCIALE APPLIQUEE A UN TERRITOIRE : UNE AUTRE MODALITE DU « FAIRE SOCIETE »

La notion de développement recouvre des réalités diverses. Ainsi, selon le Larousse³⁸ le développement dans un contexte littéraire constitue le « fait pour quelque chose de progresser,

³⁶ M. FOUURIAT, *Sociologie des organisations* (3ème édition), Ed° Pearson Education France, 2011

³⁷ M. FOUURIAT op. cit ci-dessus

³⁸ Dictionnaire de français Larousse consulté en ligne : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>

de s'accroître, de prendre de l'importance ; essor, expansion » et illustre ce propos par le développement industriel d'une région.

Dans le même ordre d'idée, et toujours selon le Larousse, une acceptation économique de ce terme le définit comme l'« amélioration qualitative et durable d'une économie et de son fonctionnement ». Dans la représentation collective, le développement renvoie donc à une notion positive, de croissance voire de performance.

Dans l'Etat social de la France et de ses Régions³⁹, Jean-François CHANTARAUD définit la performance comme la « capacité à atteindre les objectifs individuels et collectifs que l'on se fixe. Il précise qu'elle « correspond au niveau de qualité et d'efficacité du travail réalisé ». De ce fait, elle peut être considérée comme indicateur de « la capacité à réussir ensemble » pour un collectif donné (entreprise, territoire, famille...).

Toutefois, toujours selon l'auteur, cette capacité à réussir ensemble reste fonction de la construction de cet « ensemble » ; le lien social. Ainsi, J-F CHANTARAUD définit le lien social comme le « savoir vivre ensemble » ; c'est-à-dire ce qui fait que les différentes composantes du corps social parviennent à s'associer pour réaliser les projets collectifs. Ce « savoir-vivre ensemble » repose sur le respect d'autrui et de la règle et sur une cohésion du corps social.

Au sein de l'Observatoire du Dialogue et de l'Intelligence Sociale⁴⁰, J-F CHANTARAUD a mis en évidence dans ses travaux l'existence d'une corrélation entre le lien social et le niveau de performance des territoires. La modélisation de cette équation est représentée par les Indices de Développement de l'Intelligence Sociale (IDIS⁴¹). Ces IDIS témoignent de la capacité d'un ensemble donné à durablement « Etre ensemble » ; c'est-à-dire de sa capacité à imaginer et définir, en concertation, les conditions nécessaires à l'action collective organisée de sorte à favoriser de manière durable la réussite collective.

Ils sont constitués par l'Indice de Performance et l'Indice de Lien Social tous deux caractérisés respectivement par 13 indicateurs retenus pour représenter la dimension « performance » et « lien social ».

³⁹ J-F CHANTARAUD, « L'état social de la France et de ses régions. Les leviers de la cohésion sociale et de la performance durable » Rapport 2013 ODIS, La documentation Française, Paris 2013.

⁴⁰ « L'Observatoire du Dialogue et de l'Intelligence Sociale (ODIS) est un centre d'étude et recherche appliquée sur le lien social et un cabinet de conseil en Intelligence Sociale. Son domaine d'expertise, l'Intelligence sociale, consiste à comprendre et développer la capacité d'une personne ou d'une organisation à construire à développer simultanément performance économique et qualité du lien social à long terme ». l'ODIS a été créé à la fin des années 90, J-F Chantaraud en est le directeur général. <http://www.odis.fr/>

⁴¹ Cf. annexe « IDIS : Note méthodologique »

Envisagée comme une véritable stratégie de développement non seulement personnel mais également collectif, J-F CHANTARAUD définit l'intelligence sociale comme :

« La connaissance du lien social. Elle organise l'étude et la maîtrise des phénomènes relationnels :

- Elle décompose les forces et les faiblesses des personnes, des organisations et des liens qu'elles entretiennent, leur histoire, leur nature et leur qualité afin de donner un schéma de compréhension de leur fonctionnement. Elle structure l'effort de découverte et de compréhension de ces mécanismes;

- Elle définit et propose les opérations correctives permettant de construire des liens durables, cohérents et convergents avec leurs interlocuteurs, dans la perspective de développer simultanément et à long terme leurs performances économiques et leurs performances sociales. »

Dans la restitution⁴² de ses travaux présentant la situation de la France et de ses régions au regard de l'intelligence sociale en 2013, J-F CHANTARAUD distingue 4 typologies régionales selon que :

- les régions présentant un « déséquilibre » entre performance et lien social tout deux faiblement présents

- les régions présentant un « déséquilibre non performant » avec une performance faible mais un lien social fort

- les régions présentant une « performance déséquilibrée » avec une performance forte malgré un lien social faible

- les régions présentant un « équilibre performant » avec une performance et un lien social forts

Une analyse statistique de l'Indice de Développement de l'intelligence Sociale confirme la corrélation entre lien social et performance. Elargissant sa démarche aux niveaux européen et mondial, J-F CHANTARAUD observe que la situation d'équilibre performant tient à la nature et la qualité du « savoir-être ensemble » ; ou autrement dit à la gouvernance à l'œuvre sur un espace donné.

Il caractérise ainsi l'idéal type de l'intelligence territoriale qui constitue les territoires de réussite ; réalisation simultanée du « réussir ensemble » et du « vivre ensemble » comme des

⁴² J-F CHANTARAUD, « L'état social de la France et de ses régions. Les leviers de la cohésion sociale et de la performance durable » Rapport 2013 ODIS, La documentation Française, Paris 2013

espaces où :

- L'information circule correctement : compréhension et partage
- Le débat public est dynamique : articulation des pouvoirs et contre-pouvoirs
- Le débat public est accessible : organisation du dialogue social ménageant une place d'acteur à chaque représentant du corps social
- La construction collective repose sur l'implication de chaque individu

Malgré, le processus méthodologie proposé par l'ODIS et sans dénier la rigueur de la démarche réalisée, cette approche théorique ne sera pas mobilisée en tant que telle dans ce travail ; en effet, les concepts sur lesquels elle repose nous semblent discutables dans le cadre de cette recherche.

Par exemple, la dimension « lien social » s'appuie sur un indicateur tel que : la création des associations en terme d'effectif. Cet indicateur est composé du nombre d'associations dont les statuts paraissent au Journal Officiel. Dans son approche, l'ODIS estime que « *se constituer en association traduit une préoccupation pour le fonctionnement de la société. Bien que ses composantes relèvent d'objets et de motivations différentes, le dynamisme du monde associatif révèle un niveau d'implication dans la Cité et de création de lien social* ». De ce fait se trouvent comptabilisées au même titre une association représentant un parti politique, une association de commerçants et une association culturelle. Dans notre démarche, l'objet des associations et la qualité de leurs membres sont porteurs de distinctions importantes pour la place et le rôle tenu dans le développement du territoire.

Dans le même esprit, la dimension « performance » s'appuie sur un indicateur tel que la création d'emplois salariés c'est-à-dire « *l'évolution de l'emploi salarié marchand non agricole mesurée par l'INSEE [...] création nette d'emplois à temps plein ou partiel, en contrats à durée indéterminé ou déterminé en excluant les apprentis et les stagiaires* ». Ainsi les emplois créés par le secteur non marchand ne sont pas comptabilisés alors que les emplois précaires (bénéficiant de mesures sociales pour l'emploi Contrat Unique d'Insertion - Contrat Initiative Emploi (CUI-CIE), Emplois d'Avenir, Contrats de génération.....) le sont.

Cependant, malgré les réserves que nous venons d'évoquer, l'idéologie défendue et les principes mis en évidence pour la construction de l'intelligence collective viendront éclairer les éléments d'analyse dégagés au regard de la théorie de l'action.

PARTIE III

CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ; LE CAS DU COUSERANS

I - L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : NOUVELLE DONNE DE LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES

L'action publique territoriale constitue une nouvelle forme d'expression de l'intervention de l'Etat sur le territoire national. Inscrite dans la lignée des aménagements des politiques publiques dans un contexte de décentralisation, elle impose de nouvelles pratiques démocratiques et participe à la restructuration des acteurs institutionnels, notamment en créant de nouveaux, mais aussi à leur évolution culturelle en bouleversant leurs modalités d'intervention. Les politiques d'aménagement et de développement des territoires sont une illustration criante de ce phénomène.

En effet, depuis la fin des années 80, entérinant la reconnaissance d'une volonté d'ethno-développement au nom du droit à la différence, le cadre législatif associe le niveau local à la mise en œuvre de son action au plus proche des citoyens.

Par le truchement de la contractualisation et de la politique de projet, le niveau central convoque les acteurs locaux, représentants de la société civile pour participer à la co-construction des territoires dans des modalités variées allant de la simple consultation à l'élaboration ou la mise en œuvre du projet.

Ainsi, depuis la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT), du 4 février 1995 (dite Loi PASQUA), les Pays représentent l'entité institutionnelle en charge du pilotage et de l'animation du projet de développement territorial d'un espace spécifique. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, dite loi Voynet (LOADDT - 25 juin 1999), vient confirmer le Pays en tant qu'espace de « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale » et édicte une volonté de « solidarités réciproques entre espaces ruraux et urbains ».

La LOADDT est inspirée des évolutions politico-culturelles qui réinterrogent la question du développement et la toute puissance du champ économique, renforcent la participation des acteurs locaux en instituant leur représentation au sein des conseils de développement. Ces derniers sont alors imaginés comme outils d'organisation et d'expression de la démocratie participative.

En ce sens, la loi définit le rôle du Conseil de Développement : « *Il peut être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du pays. Il est informé au moins une fois par an de l'avancement des actions engagées par les maîtres d'ouvrage pour la mise en œuvre du projet de développement du pays et est associé à l'évaluation de la portée de ces actions* ». Dans cette perspective, 3 temps forts sont repérables :

- La (co)-construction d'un projet de développement durable ; la charte de développement. C'est une étape préalable et nécessaire à la constitution d'un Pays.

- La structuration et la réalisation du projet à travers la signature avec les partenaires institutionnels (Département, Région, Etat, Europe...) d'un contrat de Pays ; phase opérationnelle de mise en œuvre du programme d'actions.

- L'évaluation des actions au regard des objectifs du projet. Ses modalités de mise en œuvre s'inscrivent dans une temporalité variable.

Bien qu'obligatoire, l'association du Conseil de Développement au cours de ce processus de développement durable reste hétérogène d'un pays à l'autre selon les modalités de gouvernance à l'œuvre sur le territoire, la structuration du conseil de développement et l'animation de la charte de développement.

II - LE PAYS COUSERANS : OFFICIALISATION DE VOLONTES COOPERATIVES DE LONGUE DATE.

Sur le territoire du Couserans, emmenés par une volonté de rupture avec le constat fataliste d'une ruralité déclinante qui ne serait vouée qu'à être désertée de toute activité humaine, les élus locaux se sont saisi très tôt des nouvelles orientations offertes par le développement des politiques d'aménagement territorial.

Ainsi, 95 des 99 communes qui composent actuellement le Pays Couserans sont regroupées en communautés de communes ; Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, création de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Le Pays compte 8 communautés de communes qui, dès 1993 pour les premières (constitution de la communauté de communes du Séronais 117) et jusqu'en 2002 pour les dernières (communauté de communes du canton d'Oust), ont bien compris à l'image des 11 communes qui constituent le Bas-Couserans : « [...] *qu'un tel rassemblement devenait incontournable pour assurer et maintenir des services et des aménagements auxquels nos concitoyens ont droit, autant qu'ailleurs. Suite à plusieurs réunions de concertations et d'informations nécessaires aux élus parallèlement à l'engagement personnel du Conseiller Général, nous*

avons créé, en 1996, la Communauté de Communes du Bas-Couserans⁴³ ».

Toutefois, on peut relever actuellement que cette prise de conscience et les volontés d'y apporter une réponse concertée sont variables selon les motivations du regroupement : conduite de projets précis tels que l'organisation du périscolaire, rationalisation de la prise en charge des compétences obligatoires ou encore contraintes liées aux évolutions légales (fusion des territoires, acte III de la décentralisation...).

Structurés de la sorte, certains de ces territoires parviennent à créer une réelle dynamique de développement en partenariat, du moins à première vue, avec l'ensemble des acteurs en présence (acteurs locaux tels que les associations ou représentants du pouvoir central). Mais là encore la nature et la mise en œuvre des partenariats fluctuent d'un territoire à l'autre.

Poursuivant et développant cette dynamique dès 1997, le territoire du Couserans se dote de l'Association de Développement du Couserans (ADC) dont l'objet est la gestion des contrats de terroirs initiés par la Région Midi-Pyrénées (1995) dans le cadre des contrats de développement territoriaux dédiés aux espaces ruraux.

Actuellement et depuis le 05 avril 2002, les élus du Couserans sont regroupés au sein du Pays Couserans représenté par le Syndicat Mixte du Pays Couserans⁴⁴.

Le Conseil de Développement du Pays Couserans sera quant à lui créé en novembre 2002 en application de la LOADDT.

III - LE SYNDICAT MIXTE DE PAYS : OUTIL DE DEVELOPPEMENT AU SERVICE DE LA CO-CONSTRUCTION D'UN TERRITOIRE.

A) La charte de Pays ; prospective territoriale et repérage des ressources

1. Description d'un processus ambitieux

La charte de Pays représente une étape cruciale dans l'institutionnalisation des énergies locales en territoire de projet « Pays ». En effet, selon le législateur, ce n'est qu'à l'issue de son élaboration dans le respect des principes méthodologiques du développement durable, que le Pays pourra être reconnu par l'Etat.

Cette reconnaissance constituera le point de départ de la mise en œuvre de la stratégie ainsi dégagée.

Comme le rappelle l'Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP), la charte de

⁴³ Site officiel de la Communauté de communes du Bas-Couserans : <http://www.bas-couserans.fr> consulté le 02/02/12

⁴⁴ Cf. Annexes Organigramme SM Pays Couserans

Pays symbolise les liens entre différents acteurs d'un bassin de vie qui s'engagent réciproquement dans la construction et la mise en œuvre d'une stratégie du territoire en matière de développement socioéconomique, de gestion de l'espace et d'organisation des services⁴⁵.

Véritable « *fil conducteur*⁴⁶ » de cette démarche de développement territorial, elle doit conformément à la loi (LOADDT) répondre :

- aux objectifs d'équité sociale, d'efficacité économique, d'amélioration de l'environnement : le projet de développement répond à des enjeux de développement durable ; il poursuit une volonté de croissance économique mais s'inscrit dans une démarche à long terme de préservation de l'individu et de son cadre de vie.

- aux principes de subsidiarité et de transversalité : le développement territorial à travers la démarche « Pays » constitue une délégation de l'Etat vers le niveau local des responsabilités de la mise en œuvre de l'action publique. Cette modalité d'intervention repose sur une approche globale qui considère l'ensemble des champs de la vie sociale (économie, culture, social, environnement...). Cette transversalité concerne également l'ensemble des acteurs (du niveau local au niveau national, voire européen)

- à une recherche de participation des citoyens, de transparence des décisions : à travers la LOADDT, l'Etat oblige les élus à s'associer à l'ensemble des représentants des acteurs du territoire de projet. A ce titre, le Conseil de Développement se doit d'être représentatif non seulement des acteurs institutionnels mais également de la population ou société civile.

Le processus d'élaboration de la charte nécessite l'organisation de la démocratie participative (dans sa représentation, son expression et son action).

- aux défis de conciliation du long terme et du court terme : fruit d'une réflexion portant sur une projection à 10 ans, la charte dispose d'objectifs à court, moyen et long terme comme autant d'étapes destinées à construire le territoire de projet.

L'enjeu majeur de la démarche réside dans le fait que pour satisfaire ces dispositions légales, c'est bien sur la collaboration de l'ensemble de ces acteurs que doit s'appuyer le politique.

Cela suppose de nouvelles modalités d'intervention et en particulier la prise en compte de la

⁴⁵ Site officiel de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays : <http://pays.asso.fr/> - consulté le 02/01/13

⁴⁶ Site officiel de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays : <http://pays.asso.fr/> - consulté le 02/01/13

société civile tout au long du processus (diagnostic, réflexion, décision, action, évaluation). C'est précisément les modalités de cette coopération qui nous intéressera ici.

2. Société civile et démocratie participative

Selon J-L. QUERMONNE⁴⁷ en science politique, la société civile est communément définie comme « l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État ». Toutefois, bien qu'insistant sur la nécessité de les distinguer, l'auteur attire également notre attention sur le fait que dans la pratique, la société civile et l'État s'entremêlent, ne serait-ce que par le fait que toute activité est régie par la loi et/ou par des dispositifs financiers établis par l'Etat (subventions, allègement fiscaux...).

Elle représente « la volonté générale (en principe formée démocratiquement, connue par le vote, exprimée par l'obligation législative, mise en œuvre par l'exécutif et sanctionnée par le juge) [et] laisse le loisir à chacun de poursuivre ses objectifs à plusieurs, avec ses parents, ses amis, ou ceux qui partagent les mêmes goûts, désirs ou idéaux⁴⁸ ».

Ainsi elle se caractérise par 2 critères :

- elle se distingue de l'Etat dans sa nature et sa fonction
- elle se distingue du marché

Le développement de l'action publique territorialisée fait émerger de nouveaux acteurs et modifie de fait leurs interactions créant de nouveaux jeux d'acteurs. Ainsi, soutenues par la volonté de démocratie participative, les associations se sont vues porter au rang de « symbole » de la société civile organisée.

A ce titre, elles doivent être associées au processus de développement territorial « Pays ».

Pour autant, l'acteur associatif, au-delà d'un statut juridique commun aux associations renvoie à des réalités diverses dans leur composition, leur organisation et leur action (cf. concept d'acteur territorialisé).

Ainsi comme le souligne J-P. LOREDO, « *il convient de ne pas considérer les associations dans leur ensemble, sous prétexte qu'elles sont à but non lucratif, mais d'analyser le positionnement de chaque association, par rapport au politique et au marché. " L'intégration des associations à l'action publique, l'interdépendance accrue entre acteurs politiques et*

⁴⁷ Cité par F-B. HUYGHE, Article « Qu'est-ce que la société civile », 29/06/12 en ligne : http://www.huyghe.fr/actu_369.htm, consulté le 22/07/13.

⁴⁸ F-B. HUYGHE, Article « Qu'est-ce que la société civile », 29/06/12 en ligne : http://www.huyghe.fr/actu_369.htm, consulté le 22/07/13.

associatifs, rendent particulièrement incertaine l'existence d'une ligne de démarcation les séparant clairement " (De Maillard, 2002) ». De ce fait pour appréhender les associations (nature, fonctions) dans le processus de développement territorial « Pays », il convient de s'intéresser à leurs projet associatifs pour mettre en évidence les combinaisons sociospatiales à l'œuvre.

3. Des enjeux et objectifs communs de développement pour le territoire du Couserans ; la charte de développement durable du Pays Couserans (2002/2012)

Voici ce que l'on peut lire en conclusion de la charte de développement durable du Pays Couserans finalisée en décembre 2001⁴⁹ : « *La Charte du pays Couserans a été réalisée par l'ADC et son Conseil de développement, avec l'appui de la SEGESA*⁵⁰ ».

Outil de préfiguration de la dynamique de développement du territoire Couserans, l'ADC a porté le processus de la charte de développement durable pour la mise en évidence des axes stratégiques partagés par l'ensemble des acteurs en vue de répondre aux enjeux de développement préalablement repérés. Ce processus s'est déroulé en 4 phases⁵¹ :

- Phase 1 (1999/2000) : ***Diagnostic socio-économique et territorial***, réalisé par le SEGESA sous le pilotage de l'ADC. Il permet sur la base d'un état des lieux de faire émerger les enjeux d'une politique de développement territoriale.

- Phase 2 (2000/2001) : ***Hypothèses d'évolution et scénarios plausibles servant d'éléments de débat***, formulées à la lumière des éléments de diagnostic. Elles dessinent les possibles territoires de demain selon les choix de stratégies de développement repérées.

- Phase 3 (2001) : ***Choix des orientations***, arrêté à l'issue des débats. Il fonde les axes stratégiques retenus pour la rédaction de la charte et la reconnaissance du territoire de projet en tant que Pays pour la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire.

- Phase 4 (2002/2012) : ***Charte de développement durable du Couserans 2002/2012***, validée par arrêté préfectoral, elle entérine la stratégie de développement élaborée par les acteurs (élus, représentants des secteurs d'activités, associations...) et ouvre la phase opérationnelle de mise en œuvre du programme d'actions.

⁴⁹ Charte de développement durable 2002/2012 du Pays Couserans, consultée en ligne le 02/01/13 : <http://www.pays-couserans.fr/La-charte-de-Pays.html>

⁵⁰ Société D'études Géographiques Economiques Et Sociologiques Appliquées (SEGESA), 51 – rue de Dareau - 75014 Paris

⁵¹ Cf. Annexe « Plan stratégique du Couserans à 10 ans »

B) Le contrat de Pays, validation et structuration des moyens pour agir

1. La contractualisation, scellé du partenariat avec les représentants institutionnels des politiques territoriales.

Initiés tout d'abord dans le cadre des contrats de plan 2000/2006 avec les contrats de Pays, ces partenariats avec l'Etat, la Région et le Département ont posé les bases d'une nouvelle modalité d'intervention des collectivités sur le territoire.

Poursuivant et renforçant cette coopération, la période 2007/2013 offre une seconde phase de mise en œuvre de la politique territoriale à travers la signature d'une convention territoriale.

Ainsi, à l'issue de la reconnaissance du Pays Couserans en tant que territoire de projet, vient la phase d'organisation et de mise en œuvre des partenariats en deux temps contractuels clos par une phase d'évaluation.

Selon les axes dégagés par la charte de Pays, des « fiches-mesures⁵² » opérationnelles sont établies. Il s'agit alors, non seulement de décliner les modalités d'intervention (niveau local), mais aussi d'arrêter et répartir les contributions financières de chaque partenaire, et enfin de prévoir le processus d'évaluation.

Par ailleurs, la convention territoriale vient également préciser les rôles et champs d'action de chacun des acteurs institutionnels intervenant sur le territoire de projet.

2. La contractualisation, organisation du territoire

Reconnu en tant que porteur institutionnel de la Convention Territoriale, le « Pays » est maintenant l'animateur de ce territoire de projet. Il prend le statut de Syndicat Mixte (SM). Conformément à la loi, il s'organise pour conduire le projet de développement arrêté dans la charte en organisant la concertation territoriale, en mobilisant l'ingénierie nécessaire, en suivant et évaluant les actions, et en déterminant le rôle, l'organisation et l'implication du Conseil de Développement.

3. La contractualisation, organisation de la gouvernance territoriale

Engagée par l'élaboration de la charte, la collaboration entre acteurs du territoire de projet doit se poursuivre dans la réalisation des actions.

Si le corps politique se trouve de fait représenté au sein du SM Pays, il lui reste à ajuster son intervention avec l'ensemble des acteurs locaux. Ces ajustements construisent la gouvernance

⁵² Présentation synthétique des objectifs de développement : axe stratégique de développement, aspects contextuels, maître d'ouvrage, contenu de la mesure, types d'actions à réaliser, partenariats mobilisables, échéancier, modalités d'évaluation et de suivi de la mesure.

mise en œuvre sur le territoire.

En effet, comme le souligne B. PECQUEUR, la gouvernance consiste en « *un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires* »⁵³.

S. WACHTER, précise que ce processus désigne « *une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État* »⁵⁴.

IV - « LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU PAYS COUSERANS, UNE FORCE DE PROPOSITION ET D'ACTION »⁵⁵ »

Au démarrage du processus, « *le Conseil de développement est une assemblée autonome de personnes, déléguées d'associations représentatives de ce qu'il est convenu d'appeler « la société civile », ayant choisi librement de s'engager dans une réflexion d'ensemble pour développer une communauté de vie et d'intérêts, et participer à la construction de l'avenir du territoire, tout en étant au quotidien une véritable force de proposition*⁵⁶ ». (

A l'issue de la phase de reconnaissance du Pays en tant que territoire de projet et de sa structuration en ce sens, le Conseil de Développement du Pays Couserans (CDPC), conformément aux dispositions légales (LOADDT), se structure sous la forme associative.

Selon ses statuts, le CDPC se donne pour objectif :

« - *D'installer progressivement, avec le concours de tous, un lieu d'expression organisée de la vie civile, lieu permanent d'écoute, relais des attentes et des préoccupations quotidiennes, lieu de partage de l'information, de prise de parole et de débat ;*

- *De faire du CDPC un lieu fédérateur des capacités et des énergies locales, un lieu de convergences des idées, un lieu " passerelle " avec les élus du Syndicat Mixte ;*

- *De favoriser l'émergence des propositions concrètes dans des domaines identifiés afin d'aboutir à un projet d'intérêt général, global et partagé, qui débouche sur des programmes d'actions financées par les partenaires publics. »*

⁵³ B. PECQUEUR, « Le développement local », Syros, 2e édition revue et augmentée, 2000.

⁵⁴ S. WACHTER, « Repenser le territoire : un dictionnaire critique », Coll° Société et Territoire, Ed° Aube, 2000

⁵⁵ Statuts Conseil de Développement du Pays Couserans

⁵⁶ Définition proposée sur le Site officiel de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays : <http://pays.asso.fr/> - consulté le 02/01/13

Il se revendique comme partenaire du SMPC qui reste « *détenteur du pouvoir décisionnaire* » et réaffirme son « *rôle d'assemblée consultative représentative des forces vives du pays* ».

A l'origine, le CDPC compte 77 membres, répartis en 5 collèges :

- Ressources Naturelles et Espace (13 sièges),
- Système productif : Economie Touristique (17 sièges),
- Système productif : Economie Générale (19 sièges),
- Service et solidarité (8 sièges),
- Dynamique Socio Culturelle et sportive (20 sièges)

Dans son règlement intérieur, il est précisé que la participation du CDPC au processus de développement durable se fera à titre consultatif. Néanmoins en vue de satisfaire ses objectifs, le CDPC se donne 7 missions :

- Participation active à la Charte
- Réflexion, propositions d'orientations
- Formulation d'avis sur les projets et les décisions à prendre dans le cadre du programme d'actions (Contrat de Pays)
- Evaluation du projet de territoire
- Information et mobilisation sur le Pays
- Promotion du Pays
- Interface avec d'autres conseils de développement et territoires

Il fonctionne par commissions thématiques et groupes de travail pour réaliser ces missions et dispose d'un soutien logistique dans les locaux du SMPC.

Voici posé le contexte institutionnel du projet de développement territorial du Couserans. Il convient maintenant d'observer l'articulation pratique de ces acteurs en tentant de repérer et caractériser la gouvernance territoriale à l'œuvre sur le Pays Couserans.

Il s'agit ici de saisir les combinaisons sociospatiales de chacun des acteurs identifiés et d'apprécier le degré de résonance généré.

PARTIE IV

PAYS COUSERANS : JEUX D'ACTEURS ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT

I - LE TERRITOIRE DE PROJET : UN DIAGNOSTIC ET UN PLAN D'ACTION PARTAGE

A) Formation sociospatiale ; infrastructure et superstructure du Couserans

Comme évoqué plus haut, le Pays Couserans renvoie à des dimensions diverses qui s'entremêlent telles que la dimension géopolitique (territoire) et la dimension administrative (Syndicat Mixte).

Nous avons retenu l'acceptation « large » du Couserans en tant que territoire, espace organisationnel, théâtre de jeux d'acteurs engagés dans la mise en œuvre de l'action publique territorialisée, et plus particulièrement dans la conduite des stratégies de développement territorial.

Ainsi pour appréhender le territoire, nous nous appuyerons sur le concept méthodologique de la formation sociospatiale (FSS) présenté par G. DI MEO. Selon l'auteur⁵⁷, la FSS repose « sur l'articulation sociale de quatre instances (même si dans la réalité il s'agit d'un tout), c'est-à-dire de quatre ensembles de structures, de quatre systèmes offrant chacun des liaisons internes solidaires entre leurs éléments, entretenant aussi, de l'un à l'autre de solides relations d'interdépendance » (G. DI MEO, 1998). Ce découpage tient aux nécessités de la construction du modèle d'analyse. Dans la réalité, ces instances composent l'infrastructure et la superstructure de l'entité territoriale appréhendée comme un tout.

⁵⁷ Cité par J-P. LOREDO, ouvrage déjà cité.

Dans ce cadre d'analyse, l'infrastructure constitue « le socle matériel du territoire ». Elle regroupe ainsi l'instance géographique et l'instance économique. C'est elle qui modèle le rapport de l'Homme à l'espace en lui imposant des déplacements, des contraintes, des temporalités particulières. *« Cette matérialité incorpore dans ses fibres les modes de production passés comme ceux du présent. Elle exprime et concrétise ainsi le contenu du système ou instance économique qui s'impose dans les espaces en cause. L'unité de ces deux instances tient au fait qu'elles traduisent ensemble, dans les paysages, c'est-à-dire dans ce qui est visible, les résultats d'une action humaine permanente et concrète de transformation de la nature »* (G. DI MEO, 2005)⁵⁸.

La superstructure quant à elle comprend l'instance idéologique et l'instance politique. Il s'agit de la partie idéale du territoire. Elle est constituée des images, des représentations sociales, de la mémoire collective, du pouvoir, des idées. C'est l'ensemble des éléments abstraits mais présents qui « régissent les groupes humains dans leur inévitable rencontre avec les lieux. »

« L'idée de superstructure « constitue une véritable abstraction ». Il faut imaginer ces instances « dans la conscience de chacun, sous la forme de valeurs culturelles, de croyance, d'habitus et de sens pratique... Soit autant de dispositions à penser, à agir, à se comporter, qu'inculquent à chacun, en permanence, en fonction de sa position socio-spatiale, les appareils bien concrets de l'idéologie et du pouvoir. Parmi ceux-ci, citons les écoles, les médias, les églises, les entreprises, les administrations, les organisations politiques et les associations... » (G. DI MEO, 2005).

Ainsi, pour l'auteur, le territoire serait le fruit du rapport dialectique qui s'instaure entre l'infrastructure et la superstructure. Sans qu'il n'existe a priori d'instance dominante. Toujours selon l'auteur, cette acceptation du territoire, permettrait d'en extraire un modèle idéal-typique de la réalité territoriale. Le territoire sera donc appréhendé comme :

« Un espace d'une totale spécificité, symbiose unique de la nature et de l'action des Hommes ; une aire circonscrite par des frontières à la fois géographiques, sociales et politiques. Dans ce cadre, les représentations du monde et d'autrui, celle des choses, la culture et l'idéologie, le système politique et social se distingueraient sans doute de ceux des contrées voisines. [...] » (G. DI MEO, 1998).

⁵⁸ Cité par J-P. LOREDO, ouvrage déjà cité.

Toutefois, il ne s'agit pas ici, d'aborder le territoire comme un système clos, exempt de toutes influences externes. En effet, hors de la construction théorique, nous l'avons vu, le territoire (organisation) s'inscrit dans un contexte particulier influencé par divers environnements. Selon G. DI MEO, la Formation Socio-Spatiale permet de prendre en compte cette réalité en mettant en évidence les variations d'aires spatiales qui peuvent exister entre les quatre instances (géographique, économique, idéologique et politique), et d'en mesurer leurs effets sur les acteurs.

Il s'agit donc de « rechercher, pour chaque instance, sa véritable extension, son échelle réelle et ses discontinuités, ses ruptures significatives. Par-delà l'identification des instances, c'est leur combinatoire, ce sont les jeux dialectiques, les interactions s'organisant entre-elles qui dévoilent la véritable nature du fonctionnement territorial dans sa lecture par les FSS » (G. DI MEO, 2005)

B) Diagnostic de territoire et enjeux de développement

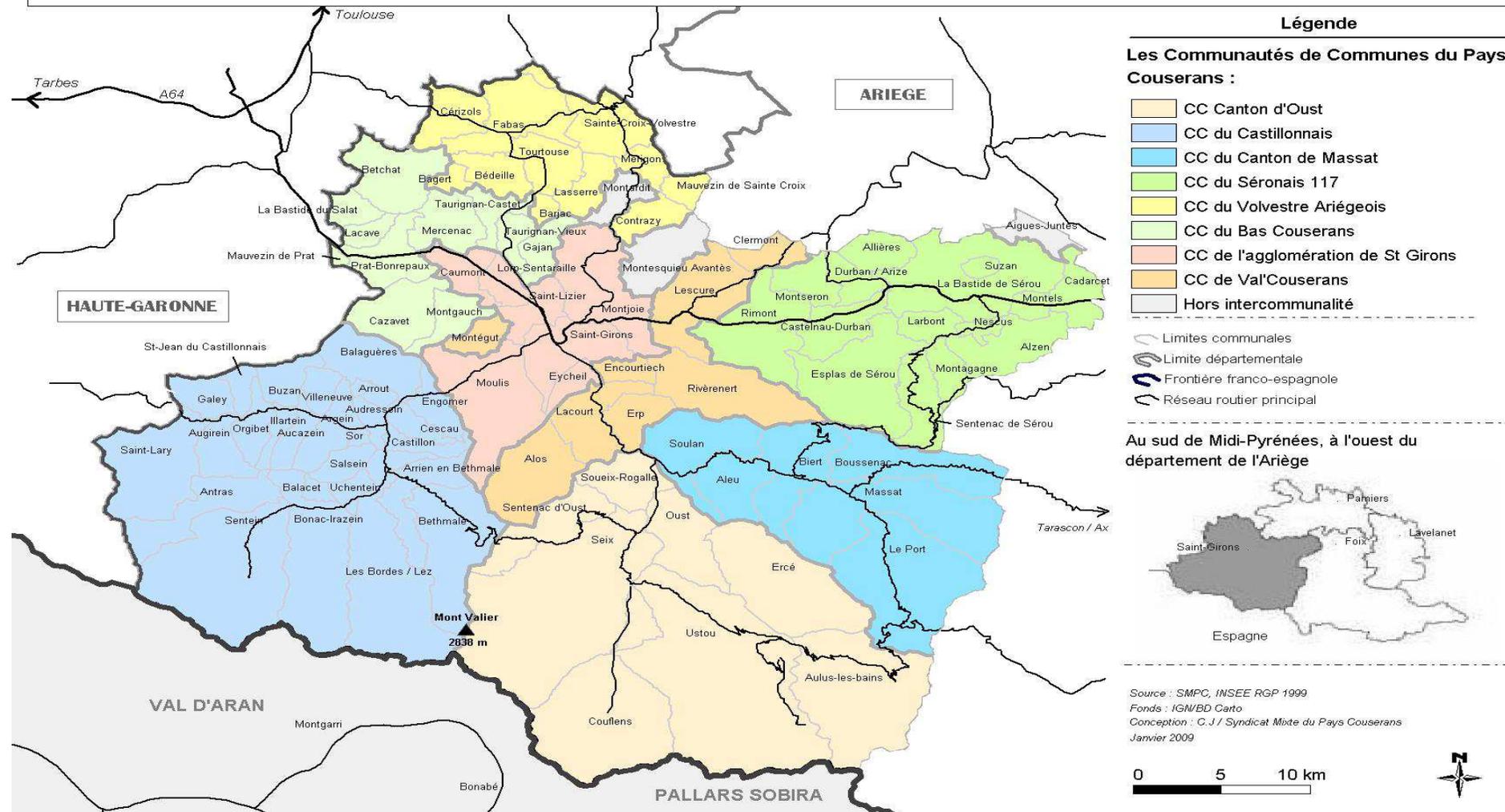
1. Instance géographique,

Le Pays Couserans (territoire), présente une superficie de 1700 km² pour 29 000 habitants soit 17 hab/km² – (RGP 1999). Il est structuré par 18 vallées qui convergent vers Saint-Girons, ville centre et Sous -Préfecture.

Dans sa configuration administrative, il s'organise en 8 communautés de communes réparties en une zone de piémont (300 / 600 m d'altitude) située au nord du territoire et une zone plus montagneuse (pouvant aller jusqu'à 2800m d'altitude) au sud du territoire.

Classé en zone de revitalisation rurale, le Pays Couserans occupe la partie occidentale du département de l'Ariège (vallée du Salat), entre la vallée de l'Ariège à l'est, les montagnes du Plantaurel au nord, le Comminges haut-garonnais à l'ouest et l'Espagne au sud (Val d'Aran, Pallars Sobira) avec laquelle il n'a pas de liaison directe.

COMMUNES ET COMMUNAUTES DE COMMUNES DU PAYS COUSERANS



Carte n°3 : Composition du Pays Couserans – Communes & Communautés de Communes

Source : site du GAL « Pays d'Ariège Pyrénées » <http://www.leader-pays-ariège.org/Pays-Couserans>

Les recensements partiels de ces dernières années montrent une évolution positive de la population (+ 1096 habitants sur 3/4 des communes recensées) malgré un solde naturel négatif (population vieillissante). Ce bilan démographique positif est dû à l'arrivée de nouvelles populations. Sur la période 2003/2008, l'Ariège montre un afflux de jeunes ménages actifs sur son territoire ; en effet la population 25-39 ans a augmenté de 2,1% sur cette période contre 0,8% pour la région Midi-Pyrénées. De plus, l'Ariège représente le 3^{ème} taux de croissance annuel de population de la région Midi-Pyrénées sur la période 1999/2009 (+1%)⁵⁹

Le Pays Couserans, constitue un petit bassin d'emploi pyrénéen, dans lequel l'agglomération de Saint-Girons (12 000 habitants) concentre une grande part de l'offre de service à la population.

Le diagnostic de territoire met en évidence un contraste réel entre l'agglomération de Saint Girons et le reste du territoire bien que l'évolution de la population concerne l'ensemble du territoire de Pays. La communauté de Communes du Séronais 117 (15 communes, 3000 hab.), située sur l'axe D117 (l'un des deux axes principaux du département) et à mi-chemin entre Foix et St Girons présente, dans une moindre mesure, des caractéristiques de développement similaires

En effet, ce territoire « idéalement » situé sur le Couserans associe des caractéristiques géopolitiques complémentaires (diversité des espaces, variété et qualité de services à la population et aux entreprises...), à une politique offensive d'accueil de nouvelles populations et d'activités⁶⁰. En termes de bassin de vie, cette communauté de communes est plutôt tournée vers Foix (seules 3 communes relèvent du canton de St Girons) et parvient à bénéficier des dynamiques portées par les communes de Foix, Pamiers et St Girons.

2. L'instance économique

Le diagnostic de territoire relève que le Couserans connaît une mutation économique : l'emploi salarié y est en nette progression entre 2003 & 2006 (+2.53% contre +2,01% pour le département de l'Ariège) et se tourne vers le tertiaire.

⁵⁹ Chiffres clé Ariège, Ed°2012. Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ariège.

⁶⁰ Cf. création de l'association ESPACE Séronais dès 1998, association de développement économique regroupant des élus et des particuliers afin de faciliter et accompagner l'installation de nouvelles activités et populations sur le territoire de la communauté de communes. Il s'agit là d'une particularité locale. Aucun autre territoire du Couserans n'a été engagé de manière aussi significative dans une action de développement territorial.

A l'image des évolutions départementale⁶¹, l'activité agricole bien que structurante est en perte de vitesse (entre 2000 et 2010 -16% de petites exploitations, -15% de moyennes exploitations et -10% de grandes exploitations). Néanmoins, le secteur se consolide autour d'axe porteurs tels que l'agriculture biologique, le développement des circuits courts et les transformations à la ferme. Le Couserans concentre de petites exploitations en polyproduction à fortes valeurs ajoutées⁶². Cette évolution est largement encouragée par des actions spécifiques portées par le SM PNR des Pyrénées Ariégeoises⁶³, la Chambre d'Agriculture ou le Comité Départemental du Tourisme.

Dans le même temps, les services qui se développent permettent de contrebalancer les effectifs de structures économiques déclinants, principalement en agriculture. De plus, on constate le poids déterminant du secteur secondaire dont les effectifs se maintiennent.

Ainsi, l'économie du Couserans peut-elle être répartie :

- en trois sous-ensembles territoriaux distincts et complémentaires :

- une zone à économie agricole dominante couvrant le Séronais, le Volvestre et le Bas Salat où sont présents les sièges économiques des principales coopératives et où, depuis 15 ans, on note l'installation de jeunes agriculteurs.
- une zone incluant Saint-Girons et sa périphérie regroupant l'essentiel de l'économie secondaire et tertiaire du Couserans soit la totalité des établissements de plus de 20 salariés.
- une zone à dominante agro-touristique centrée sur les vallées de Castillon, Oust et Massat bénéficiant d'installations de sports d'hiver, thermalisme, refuges de montagne, et sites aménagés pour la pratique sportive.

Le bassin d'emploi est très diversifié. Il se compose d'environ 4 500 entreprises, la plupart de petite taille, réparties sur l'ensemble des secteurs d'activités : agro-alimentaire, secteur forêt-bois-papier, petite industrie, transports/logistique, construction, commerce, hôtellerie et services, avec une place importante du secteur santé.

- en deux zones aux rythmes distincts mais également complémentaires :

- Le piémont concentrant essentiellement des activités agricoles, une économie résidentielle et constituant ainsi « la zone plus attractive du territoire ».
- La zone montagneuse frontalière de l'Espagne, « cul de sac du territoire » plutôt destiné à l'activité touristique et saisonnière du Couserans.

⁶¹ Chiffres clé Ariège, Ed°2012. Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ariège.

⁶² Panorama Chambre d'Agriculture 2012.

⁶³ <http://www.parc-pyrenees-ariegeoises.fr/>

Concernant la conjoncture sociale du territoire, on observe des situations de précarité et de chômage qui touchent particulièrement certaines zones de montagnes les plus défavorisées. Le Couserans, au regard du revenu fiscal de référence moyen (12 664 € en 2005 –source DGI), est au 11^{ème} rang des zones d'emploi les plus défavorisées de la France métropolitaine (moyenne : 17 334 € sur 348 zones d'emploi). Avec le Pays Pyrénées Cathares, il représente le territoire le plus défavorisé du département de l'Ariège (moyenne : 13 606 €) et de la Région Midi-Pyrénées (moyenne : 14 286 €).

Le diagnostic de territoire met en évidence un lien étroit entre patrimoine et culture ; en effet, terre d'histoires et de savoir-faire locaux et spécifiques, le Couserans présente des potentiels non négligeables qu'il convient de réhabiliter, promouvoir, valoriser et soutenir. Au-delà des aspects identitaires forts dont elles sont porteuses, ces caractéristiques constituent également un levier économique non négligeable.

Le volet touristique semble constituer le ciment de l'ensemble de l'infrastructure territoriale (dimension géographique et économique) ; en effet, il réunit tout à la fois les dimensions géographique, culturelle, patrimoniale, économique dans une démarche valorisante visant l'exportation et la promotion de la ruralité ariégeoise à des fins économiques choisies, maîtrisées et anticipées.

Cependant, malgré ses potentialités, le Couserans souffre d'un manque d'équipement tant terme qualitatif, que quantitatif ou encore terme de diversité pour lui permettre de satisfaire ses ambitions.

3. L'instance idéologique

Si le Couserans semble constituer une évidence sur le plan identitaire (« Le Couserans était une réalité avant ces histoires de développement ». « Le Couserans ce n'est pas l'Ariège, c'est le Couserans »⁶⁴) et géographique, les orientations des choix de développement dont ce territoire a fait ou fait encore l'objet apparaissent souvent en opposition.

En effet, si notre attention se porte dans ce travail sur le Pays Couserans et la démarche de développement territorial qu'il sous-tend, il est important de noter que ce territoire est engagé de longue date dans des logiques de développement, de protection et

⁶⁴ Perception et affirmation partagée et fréquemment évoquée par bon nombre de personnes rencontrées au cours des entretiens qu'elles appartiennent à ce territoire ou non, qu'elles relèvent de la sphère politique, institutionnelle ou de la population.

valorisation de ses spécificités. Comme nous le rappelle, Arnauld CHANDIVERT⁶⁵, dès 1978 un contrat de pays du Couserans était présenté par Roger BARRAU alors Président de l'association pour le contrat de pays du Couserans mais ce projet ne rencontra pas le succès espéré.

Quelques années plus tard, les énergies politiques bouillonnent et parviennent à s'entendre sur la conduite d'une démarche de collaboration qui aboutira au SM Pays Couserans.

A l'heure de la prise de conscience de l'importance des aspects écologiques, de développement durable et des particularismes locaux, le Couserans semble vouloir faire valoir ses atouts à travers cette démarche de développement. Dans cette perspective, les ambitions nourries par la sphère politique relèvent non seulement d'enjeux locaux (conserver et développer l'attractivité du territoire pour le maintien de sa vitalité), mais également d'enjeux plus globaux (participer au développement du territoire national par la mobilisation active des territoires spécifiques qui le composent).

Ainsi, s'accordant sur des leviers tels que la qualité de vie, le pastoralisme, l'écologie ou « *le caractère authentique de la ruralité couseranaise* »... repérés comme des atouts stratégiques dans la charte de développement durable, élus, techniciens et citoyens s'organisent pour la promotion et la valorisation de ce territoire.

4. L'instance politique,

A l'instar de l'Ariège, le Couserans est une terre de gauche de longue date. Le parti socialiste est fortement représenté dans les couleurs politiques aux élections locales (municipales, cantonales...).

La structuration de la classe politique montre des élus plutôt âgés (entre 57 / 65 ans), issus de la fonction publique dont ils sont retraités (éducation nationale, santé...).

Tous les élus rencontrés disposent d'une expérience d'au moins 10 ans dans l'exercice d'un mandat. Ceux disposant des carrières politiques les plus longues cumulent des mandats municipaux, intercommunaux, de conseillers généraux voire régionaux (4/5 des élus rencontrés).

Le choix de s'investir en politique relève soit de la volonté de rester au Pays et de s'engager pour le bien-être des habitants (refuser la condamnation à disparaître entamée avec

⁶⁵ A. CHANDIVERT, Article « Territoire et « identité » : le cas du Pays Couserans (Ariège-Pyrénées), Ethnologie comparées, Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives en Ethnologie – Université de Montpellier 3, Revue Pays, terroirs, territoires n°8 – Printemps 2005.

l'exode rural dans les années 70), soit de venir ou revenir sur un territoire dont on perçoit les potentialités en termes de développement (promouvoir les atouts du territoire à l'extérieur et accompagner son développement pour faire partie des « territoires qui comptent »).

Toutefois, malgré la prise de conscience idéologique de la nécessaire coopération de cette multitude de territoires qui composent le Couserans, dans la pratique, chacune des collectivités en présence semble s'investir en priorité pour son développement propre avec des enjeux distincts et parfois divergents. Par exemple la question du logement et du foncier qui sont abordées comme une volonté affirmée de développement pour les uns et donc associée à une politique d'accueil (Séronais, Bas Couserans) ou comme une protection de l'existant pour les autres conduisant au renforcement du phénomène résidentiel⁶⁶ ou de propriétés vides).

Par ailleurs, comme nous l'avons souligné plus haut le territoire du Couserans s'inscrit dans un département, l'Ariège, engagé dans une politique de développement économique marchand (développement des infrastructures d'accueil, des infrastructures routières et des TIC) qui peine à prendre place sur le territoire du Couserans qui ne présente pas les mêmes dispositions géographiques et économique que certains des autres Pays. La politique régionale, tournée vers le développement industriel avec l'aéronautique notamment, semble également asynchrone avec la politique de développement territoriale du territoire du Couserans qui, par manque d'infrastructures (logement, éducation/formation, voies de communication...) ne peut, pour l'instant, constituer un réel partenaire pour soutenir l'action régionale.

La démarche de développement local initiée par la constitution du territoire de projet « Pays Couserans » semble rassembler les élus du Couserans autour dans la mise en œuvre d'une politique de développement territoriale tournée vers la défense et la promotion de l'authenticité de la ruralité couseranaise.

Cependant, ce territoire encore marqué par un passé récent d'exode rural, mise à la fois sur des stratégies d'ouverture et de protectionnisme dans l'opérationnalisation de cette démarche de développement. Ainsi, à l'instar des mouvements de développement territorial, le Couserans fait se côtoyer l'authenticité, le patrimoine, l'économie de marché ou encore les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication dans la charte de développement durable.

⁶⁶ Référence au développement des résidences secondaires qui caractérisent certaines communes notamment en zone de montagne.

La déclinaison des différentes instances permettent une compréhension de la réalité territoriale à l'origine du processus de politique de développement territorial engagé dans la démarche de Pays. Elle donne à voir les différents contextes dans lesquels s'inscrit le territoire du Couserans, espace de notre travail de recherche.

La FSS du territoire du Couserans, terrain du jeu d'acteurs, peut ainsi être schématisée :

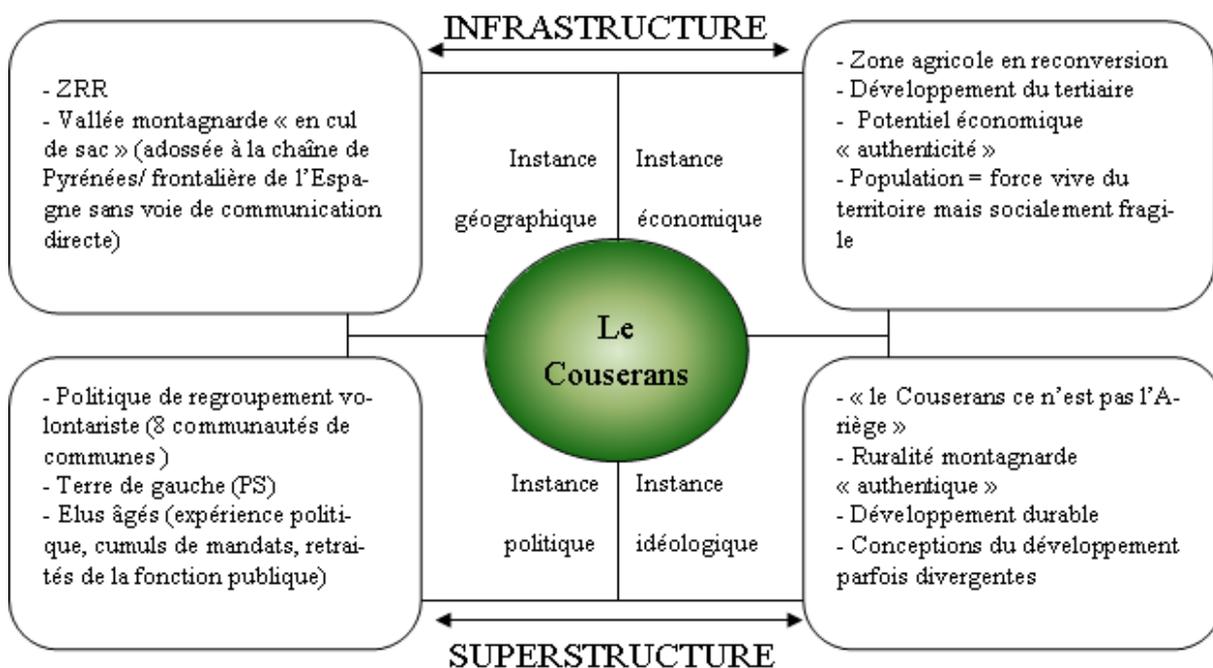


Schéma n°1 : Organisation du Couserans
Représentation de la superstructure et de l'infrastructure du territoire

Préambule à la construction de l'entité institutionnelle du Pays, le diagnostic de territoire a permis de mettre en évidence les forces et faiblesses du territoire du Couserans dans une approche globale qui tient compte de l'ensemble de ses composantes.

La conduite de cette démarche est parvenue à fédérer l'ensemble des acteurs autour d'enjeux consensuels.

« Dans le Couserans, il n'y avait que des sous-zones organisées et encore peu organisées parce que c'était le début de l'intercommunalité. Le Couserans, existait sur une carte ; il y avait une histoire, des populations... mais il n'existait pas d'action de développement territoriale concertée. Donc il a fallu le créer ; c'est pour ça qu'il y a eu cet enthousiasme en disant mais enfin depuis qu'on parle du Couserans, enfin on commence à avoir des interlocuteurs qui peuvent se concerter sur cet espace-là. On a cartographié le Couserans ;

on cartographié des données qui jusque là ne l'étaient pas, des personnes se sont rencontrées dans un même espace (les futurs locaux du SM Pays Couserans). Ils ont appris à se connaître réellement. J'ai compris qu'on était en train de construire ce Couserans dans les faits » (Directeur SM PC).

Conformément aux dispositions légales, le syndicat d'élus engagés dans la démarche de constitution du SM Pays Couserans a « *interpelé le milieu associatif et le milieu économique pour constituer le Conseil de Développement. Il y a eu quelques réunions où nous étions fort nombreux (à l'origine il y avait entre 70 et 80 structures). Mais cela n'a pas été facile : c'était avant tout une obligation légale et non une volonté » (Présidente CDPC)*⁶⁷

Cette démarche qui, comme nous le rappelle le Directeur du SM Pays Couserans⁶⁷, a su rassembler « les forces vives locales » (les socioprofessionnels couseranais), a conduit à la rédaction de la charte de Pays, outil de cadrage de la politique de développement territorial précisant les axes stratégiques choisis et les actions ad 'hoc.

⁶⁷ O. REY (Directeur SMPC), Contribution au dossier « La gestion des ressources humaines en milieu rural. Un défi territorial », Sol et Civilisation, La lettre – n°31, juillet 2006.

C) Plan d'action partagé : la charte de développement durable⁶⁸

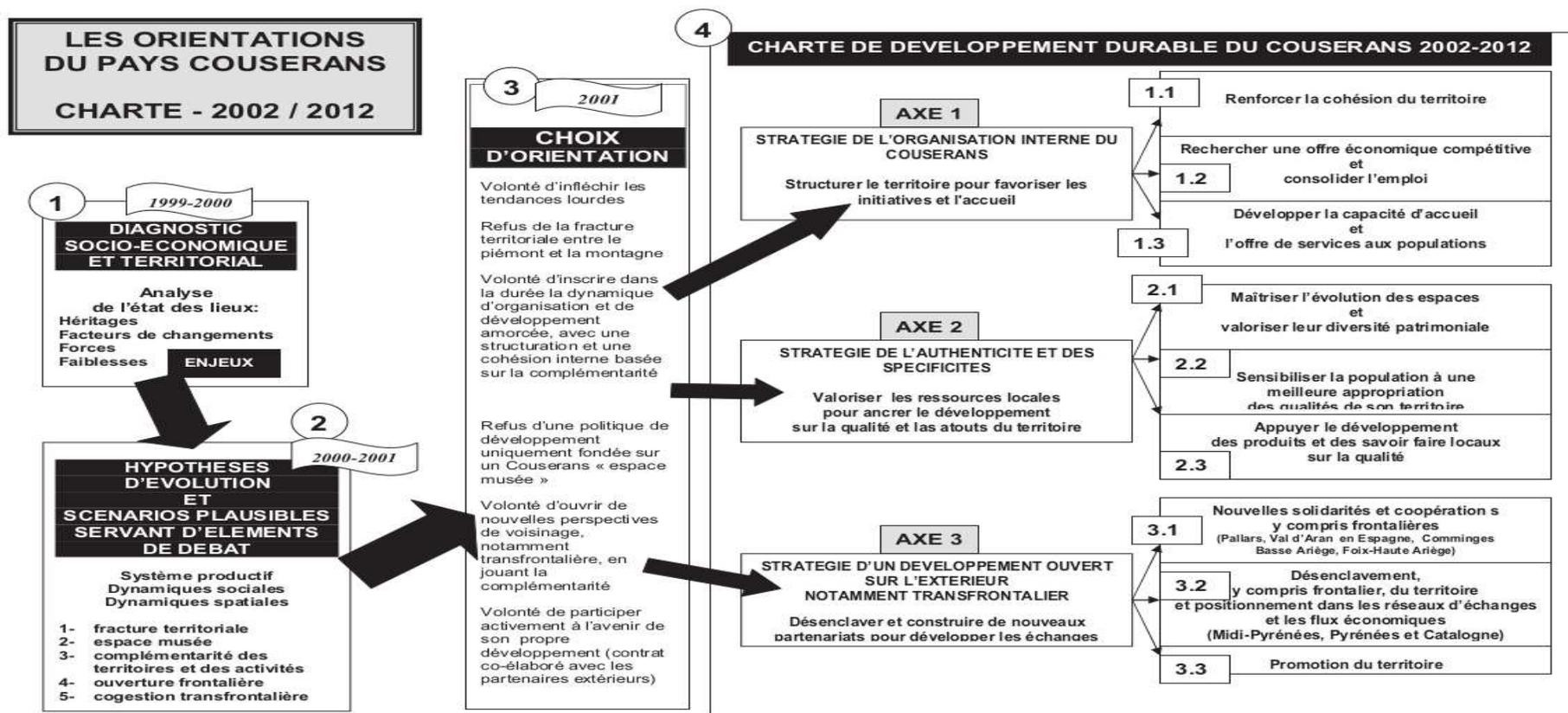


Schéma n°2 : Pays Couserans – Plan stratégique à 10ans

Source : site du Pays Couserans - http://www.pays-couserans.fr/IMG/pdf/Pays_Couserans_-_plan_strategique_a_10_ans.pdf

⁶⁸ Cf. Annexes « Charte de développement durable du Couserans 2002-2012 »

Trois axes ont été dégagés dans la charte pour le développement territorial du Couserans. Leur nombre se voulait « volontairement limité pour marquer les esprits⁶⁹ ». Ces choix se déclinent au travers d'actions visant une stratégie plus globale d' « authenticité » associant les orientations économiques, touristiques, agricoles et culturelles imaginées pour le territoire selon les scénarios éprouvés dans la phase de diagnostic.

1. Axes stratégiques et déclinaisons opérationnelles

a / Axe 1 : Stratégie de l'organisation interne du Couserans

Objectif poursuivi : Structurer le territoire pour favoriser les initiatives et l'accueil de nouveaux actifs à travers la coopération du territoire pour organiser l'attraction et la fixation des populations et des entreprises.

Il s'agit à terme de parvenir, non seulement à une cohésion territoriale et une diminution des inégalités, mais également à la coopération entre secteur privé et public pour développer les possibilités d'action.

Les types d'actions retenues et leur déclinaison en actions opérationnelles, concernent plus particulièrement les instances géographique et économique de la formation sociospatiale du territoire. Il s'agit tout à la fois d'intervenir sur la structuration du territoire, son niveau et sa qualité d'équipements mais également sur la formation et l'emploi afin d'améliorer la qualité de vie de la population.

Les opérateurs identifiés pour la mise en œuvre des champs d'intervention repérés sont essentiellement des collectivités ou des institutionnels.

On peut ainsi repérer que :

- le SM Pays est l'acteur incontournable du renforcement de la cohésion territoriale
- la recherche d'une offre économique compétitive et la consolidation de l'emploi sont confiées selon le type d'action aux acteurs publics (collectivités locales, Etat) ou aux acteurs privés du secteur marchand (organismes économiques, entités privées compétentes en économie, opérateurs privés en capacité de maîtriser une dynamique collective...)

Pour ces deux premiers champs d'intervention, les associations ne sont jamais repérées de manière explicite comme opérateur potentiel. Notons toutefois la mention du Conseil de Développement du pays Couserans pour la communication entre les forces vives et celle des Offices de Tourisme (tous sous forme associative sur le territoire) pour l'organisation d'une offre touristique en réseau à la dimension du Pays.

⁶⁹ Charte de développement durable 2002/2012 du Pays Couserans, consultée en ligne le 02/01/13 : <http://www.pays-couserans.fr/La-charte-de-Pays.html>

- Les associations apparaissent comme partenaires des collectivités publiques dans 3/4 des types d'action visant le développement de la capacité d'accueil et d'offre de services aux populations. Elles ne sont pas repérées pour les actions visant les besoins en logement et l'accompagnement de nouveaux arrivants.

b / Axe 2 : Stratégie de l'authenticité et des spécificités

Objectif visé : valoriser les ressources locales pour ancrer le développement sur les qualités et les atouts du territoire. Selon la charte de développement durable du Couserans, le caractère authentique du Couserans est symbolisé par le fait que : « l'atout « Pyrénées », qualifie naturellement le Couserans, territoire porteur d'une culture vivante et de savoir-faire spécifiques. Il est le résultat combiné d'une longue relation entre l'homme et son espace montagnard ».

Ainsi, « la grande diversité patrimoniale (espace naturel, agricole et forestier, savoir-faire, architecture...) [qui] fait l'identité du Pays [lui confère une] image qui doit être préservée et mise en avant, car elle participe au maintien de la cohésion sociale et constitue un des fondements du développement actuel et des nouvelles potentialités du territoire ».

De plus elle constitue de nouvelles potentialités en terme de performance économique à travers d'une part, les créneaux alternatifs, les logiques de qualité et d'originalité inhérents à la spécificité et l'authenticité de la montagne pyrénéenne et d'autre part, le développement durable qui mobilise les ressources locales en tant que moteur du territoire.

Les types d'actions retenues et leur déclinaison en actions opérationnelles associent les instances géographique, économique et idéologique du territoire. L'axe 2 vise une intervention conjointe sur les ressources naturelles et endémiques du territoire ainsi que sur les savoir-faire locaux afin d'en dégager des opportunités économiques.

Pour ce faire, la charte prévoit de s'appuyer sur le levier identitaire associé à la notion d'authenticité.

Les associations apparaissent comme l'opérateur privilégié identifié pour intervenir sur les différents champs retenus.

On peut ainsi repérer que :

- Elles sont explicitement désignées dans les trois champs d'intervention retenus.

Selon le type d'action, elles sont associées aux acteurs publics (collectivités locales, Etat, institutionnels...) ou aux acteurs du secteur privé marchand (entreprises).

- Elles apparaissent comme l'opérateur incontournable pour la sensibilisation de la population à une meilleure appropriation des qualités de son territoire. A ce titre, la charte

précise que la réalisation de ce champ d'intervention suppose « un investissement public et associatif fort dans l'animation et les propositions de réflexion » [...] et que « la culture rurale offre une médiation humaine, celle de la chaîne des générations, dans la transmission de savoir et savoir-faire.

Ouverte au métissage avec tous ceux qui choisissent le territoire pour en être acteur, elle est un socle d'identités diverses mobilisables pour la construction de l'avenir : la connaissance de cette culture et de ses transformations peut inspirer créateurs et porteurs de projet. Ce mouvement sera d'autant plus efficient qu'il s'appuiera sur des relais actifs au sein d'une population concernée et responsabilisée. Une population qui transmet et protège son patrimoine ».

- Pour autant, les actions concernant le soutien des synergies associatives pour la co-élaboration d'actions et d'événements culturels et patrimoniaux sont les seules à ne mobiliser que le tissu associatif comme opérateur. Ce qui interroge quant au partenariat acteur public / associations.

- De plus, nous notons la diversité de dénominations usitées pour identifier les associations : les associations, le tissu associatif, les associations professionnelles, les Offices de Tourisme. Pour certains types d'actions, on retrouve même une coexistence des dénominations (par exp : associations et Offices de Tourisme pour les actions de qualification d'un pôle d'activité « pleine nature et découverte »).

c / Axe 3 : Stratégie d'un développement ouvert vers l'extérieur

Objectif visé : développement de nouveaux partenariats et désenclavement du Couserans pour faciliter et développer les échanges, y compris transfrontaliers. Cet axe renvoie aux projections d'un développement non autarcique mais tourné vers l'extérieur avec des ambitions de compétitivité et vers ses proches voisins avec des ambitions partenariales.

Les types d'actions retenues et leur déclinaison en actions opérationnelles renvoient aux instances géographique, économique, idéologique tout en s'inscrivant dans une dimension politique. En effet, Cet axe stratégique s'appuie sur les orientations « collaboratives » portées par les élus et institutionnels du territoire pour organiser son ouverture partenariale.

Engagé de longue date dans un fonctionnement en intercommunalité, le Couserans souhaite maintenant élargir ses collaborations avec les territoires voisins nationaux et étrangers pour donner du souffle à sa stratégie de développement territoriale.

On peut noter que :

- La réalisation de cette prise d'air passe principalement par le développement des infrastructures de communication. Les associations ne sont donc pas identifiées comme opérateurs pour cet axe.

- Toutefois, on leur reconnaît une place dans les interventions visant à créer de nouvelles solidarités et coopération aux côtés des acteurs privés du secteur marchand et des acteurs publics.

- Les associations sont particulièrement mises en avant pour les actions de développement des échanges patrimoniaux, culturels et sportifs.

Selon la charte de développement durable du Couserans, les instances privilégiées par la stratégie de développement s'appuient ainsi principalement sur les instances géographiques et idéologiques comme ressources et sur les instances économique et politique pour agir.

L'ensemble des acteurs est associé à la réalisation des stratégies retenues mais les associations semblent être cantonnées aux actions relevant de leurs domaines d'intervention naturels (culture, sport, service à la population).

Les atouts structurels de l'outil associatif (compétences, veille sociale, fonctionnement en réseau, innovation...) ne sont pas clairement évoqués.

Seules les associations de professionnels sont repérées pour intervenir sur la dimension économique qui d'ailleurs ne se réfère qu'à l'économie de marché. Celle-ci est certes de qualité et fondée sur les aspects « authentiques » du territoire, mais son développement est fortement lié à des investissements structurels importants (voies de communications, infrastructures d'accueil...).

L'Economie Sociale et Solidaire dont les associations sont les premiers acteurs⁷⁰ en Midi-Pyrénées, n'est pas repérée comme levier dans la stratégie de développement du Couserans.

⁷⁰ Panorama de l'Economie Sociale et Solidaire en Midi-Pyrénées, Chambre Régionale de l'Economie Sociale et Solidaire (CRESS), édition 2012

2. Stratégie de développement territorial du Couserans et système d'acteurs

a / Mise en relation territoire et axes stratégiques de développement

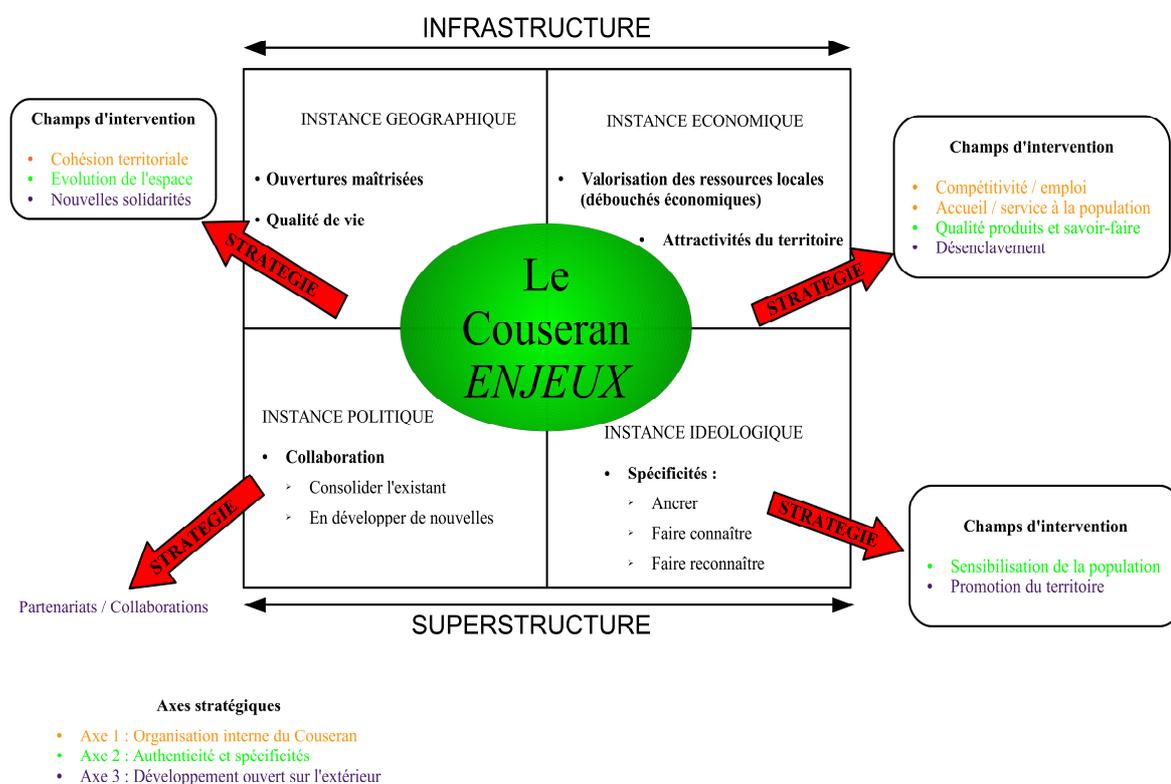


Schéma n°3 : Enjeux et stratégies de développement du Couserans

Représentation de la superstructure et de l'infrastructure de la charte de développement durable

Si le diagnostic de territoire a permis de mettre en évidence les contextes qui traversent le territoire du Couserans (Superstructure et infrastructure), l'analyse de la charte permet de dégager les enjeux poursuivis et les stratégies imaginées pour les satisfaire. La charte pose ainsi les règles du jeu, définit les acteurs et distribue les rôles :

b / Distribution des rôles

Le fonctionnement organisationnel fait intervenir des environnements multiples (l'organisation elle-même, les contextes dans lesquels il s'inscrit, les acteurs en présence...) qui entretiennent entre eux des relations de nature variable. En tant que système ouvert, perméable à l'environnement, l'organisation constitue un système complexe.

La description du système d'actions déterminé par la charte de développement durable pour la mise en œuvre des stratégies de développement territorial du Couserans n'est pas aisée.

Malgré la dialectique technique mobilisée pour distinguer les axes stratégiques, les champs d'intervention, les types d'actions envisagés, la compréhension de leurs opérationnalisations

reste délicate. En effet, si les moyens concourant à la mise en œuvre sont plutôt explicités (« création de comités de pilotage, animation de filières, mobilisation des outils de l'urbanisme (POS/PLU, SCOT), dynamique de développement autour de labels, échanges avec les organismes de massif, participation au réseau des Pays pyrénéens et des pays frontaliers... »), le repérage des catégories d'opérateurs demeure très flou.

La charte distingue en effet, pas moins de 17 opérateurs différents sans qu'aucun lexique ne soit proposé.

On repère ainsi : *le Pays Couserans, les intercommunalités, les communes, les institutionnels, le service public de l'emploi, les collectivités, le Conseil Général, le secteur privé, le secteur public, les organismes économiques, les offices du tourisme, les associations, les professionnels sectoriels, l'ensemble des acteurs, les particuliers et le Conseil de Développement du Pays Couserans* pour les plus usités.

Utilisés de manière plus isolée on retrouve également : *les opérateurs parapublics (activités de parrainage), les organismes compétents pour un secteur donné (patrimoine bâti), les écoles, les établissements scolaires, les consulaires, les gestionnaires des espaces, les partenaires pyrénéens et le réseau national.*

Ce document, « feuille de route » des acteurs du développement territorial du Couserans, ménage ainsi un certain flou quant à la mise en œuvre de cette stratégie d'aménagement du territoire.

Néanmoins, en nous appuyant sur les dispositions légales et contractuelles, nous pouvons schématiser le système d'acteurs sous-tendu par la charte et repérer la modalité de gouvernance qu'il implique.

Pour faire **vivre la charte**, une **organisation** est nécessaire :
Syndicat de Pays / Conseil de développement

Le Syndicat de Pays est l'outil qui fédère les 8 intercommunalités du Couserans

Le Conseil de développement, expression des forces vives, représente les différents secteurs d'activités

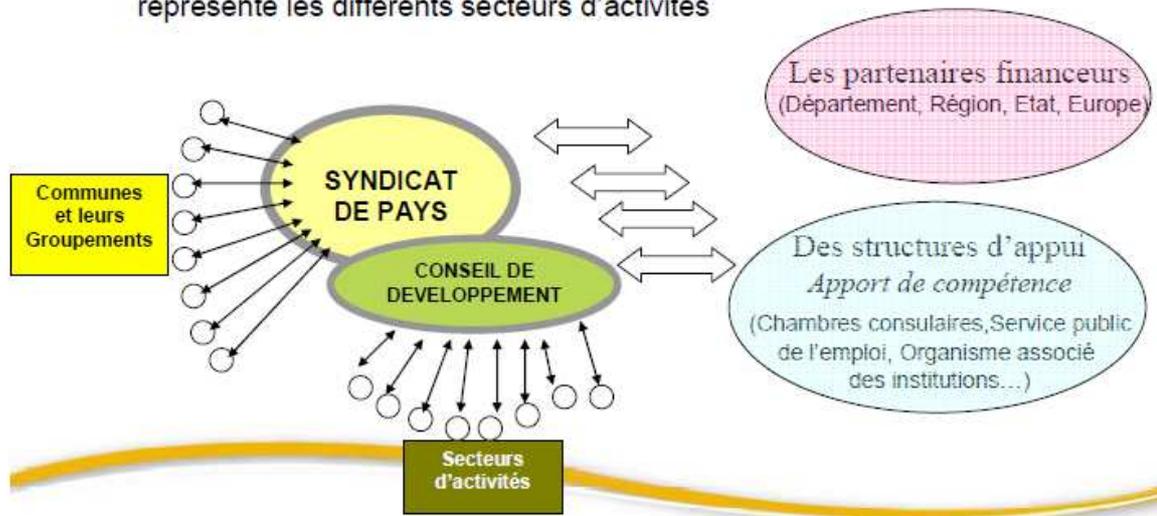


Schéma n°3 : Gouvernance territoriale du Couserans

Source : convention territoriale 2008-2013 du Pays Couserans

Le SM PC est donc investi de l'organisation et la mise en œuvre du pilotage du projet territorial. Dans cette mission, il doit s'appuyer sur le Conseil de développement, les partenaires financeurs et les structures d'appui.

La sociologie des organisations en s'intéressant aux raisons qui poussent les individus à agir dans un contexte donné (environnements et règles du jeu) permet un décalage entre les actions prescrites (respect des règles) et les actions réelles (composition avec les règles pour servir ses enjeux).

Pour ce faire, le système d'action ; relations entre différents acteurs en présence dans un contexte donné (environnements, règles du jeu) est analysé à travers différents concepts : le pouvoir, la stratégie et l'enjeu et la zone d'incertitude. Cette analyse dessinera les contours du système d'action concret ; organisation réelle du jeu d'acteurs.

La convention territoriale distingue trois types d'acteurs pour la gouvernance du Pays Couserans : le syndicat mixte, les partenaires institutionnels (les financeurs et les structures d'appui) et le Conseil de Développement.

Pour analyser la gouvernance dans laquelle s'inscrit le développement du territoire du Couserans, nous retiendrons les typologies suivantes :

- Les élus en tant que représentants d'instances politiques (Etat, collectivités)
- Les institutionnels en tant que représentants techniques de partenaires financeurs ou de structures d'appui (SM Pays Couserans, Conseil de développement, Conseil Général, Ariège Expansion...)
- Les représentants de la société civile constituée des simples habitants, des associations, des professionnels des secteurs concernés...)

Nous nous attacherons à présenter chacun d'entre eux à travers les concepts de l'analyse stratégique et systémique.

II – LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE EN PAYS COUSERANS

Selon la convention territoriale du Pays Couserans :

« Le Syndicat de Pays est garant de la mise en œuvre de la charte de développement durable 2002-2012. Il établit les programmes d'actions annuels, en concertation avec le Conseil de Développement.

Créé pour gérer les politiques territoriales, il coordonne techniquement, administrativement et financièrement :

- *la procédure convention territoriale avec les partenaires financeurs*
 - *la procédure convention territoriale par l'information, le conseil et le suivi des maîtres d'ouvrage publics et privés candidats aux aides financières*
 - *les projets qu'il prend en charge directement au titre de la convention territoriale*
- Pour cela il présente une équipe pluridisciplinaire. »*

A) Une coordination de pouvoirs

1. Les techniciens : animateurs du processus

Le SM Pays Couserans, représentant institutionnalisé de l'action publique territorialisée pour le développement du Couserans est donc l'outil de la mise en œuvre de la stratégie territoriale. Cette mise en œuvre, nous l'avons vu, repose sur la capacité à organiser la gouvernance territoriale avec l'ensemble des acteurs concernés.

L'organisation du SM Pays Couserans repose essentiellement sur le regroupement et la coordination d'éléments techniques. Afin d'accompagner la démarche de développement et plus particulièrement les élus, le Syndicat Mixte s'appuie sur les compétences et

connaissances spécifiques de techniciens à mêmes de nourrir les réflexions et prises de décisions en lien avec les stratégies de développement collectivement définies.

Le SM Pays Couserans mobilise aujourd'hui une équipe pluridisciplinaire composée de 9 salariés : un directeur, 6 techniciens intervenant sur des domaines spécifiques (culture, habitat, développement local, tourisme, plate-forme emploi, compétences et formations, mise à disposition et patrimoine) et 2 personnels administratifs. Mais son organisation n'a pas toujours été celle-ci ; notons notamment la suppression du poste de la technicienne chargée de l'Economie Sociale et Solidaire et donc de ce domaine spécifique d'intervention pour le syndicat mixte.

Pour autant, malgré cette qualité d'expertise, le Syndicat Mixte ne dispose pas de pouvoir décisionnaire. C'est en effet aux élus qui le composent qu'appartient le choix de la nature des actions à mettre en place voire quelquefois de leurs modalités de mise en œuvre sur le territoire.

De plus, comme le fait remarquer O. REY⁷¹, directeur du SM Pays Couserans, le Pays ne dispose pas non plus d'une autonomie financière. De ce fait sans ressources propres, il dépend là encore, des élus, représentants des communes et communautés de communes, qui contribuent à son fonctionnement grâce à une part de la fiscalité locale collectée.

« [En terme de copilotage des actions entre élus et SM] nous sommes encore dans une phase de transition qui n'est pas achevée où celui qui prélève l'impôt ce n'est pas le Pays ce sont les communautés de communes et les communes. Donc dès qu'il s'agit de penser l'avenir, le service, et que cela nécessite des financements et des engagements éventuellement pluriannuels, on se heurte aux différences de fonctionnement notamment entre élus et techniciens (temporalités). Ces différences peuvent parfois entraver le travail des techniciens. [Il faudrait] une convention d'objectifs et de moyens, une évaluation, un vrai partenariat, un vrai dialogue ; enfin quelque chose qui permette de bosser tout simplement. » (Directeur, SMPC).

Enfin, la gouvernance financière des projets initiés s'organise exclusivement entre 4 financeurs (Europe, Région, Etat, Département) dans le cadre de financements croisés. Le Pays semble ainsi détenteur de pouvoirs limités.

⁷¹ Contribution : Sol et Civilisation, lettre n°31 « La gestion territoriale des emplois et des compétences. Un levier pour le développement local » juillet 2006

Malgré cela, il reste désigné comme le leader de la politique de développement durable du territoire et, de par sa fonction institutionnelle, il doit organiser la coopération de l'ensemble des acteurs afin de satisfaire les objectifs retenus.

Dans le processus de construction de ce territoire de projet, la démarche consiste en premier lieu à organiser un fonctionnement en coopération des représentants de la sphère politique.

2. Les élus et leurs territoires

L'analyse des combinaisons sociospatiales du Couserans met en évidence une instance politique constituée de marqueurs significatifs (histoire politique enracinée à gauche avec une forte représentation du Parti socialiste ; sphère politique expérimentée, installée et constituée d'élus qui cumulent plusieurs mandats et qui sont inscrits dans des logiques fortes de regroupement).

De plus, vu la faible densité départementale, l'exercice politique des élus locaux s'inscrit souvent dans des logiques de proximité « positive » (les élus sont perçus par la population comme étant accessibles) mais également « négative » (les élus sont perçus comme les gestionnaires des ressources publiques, disposant d'un réseau d'influence important et de ce fait à même de répondre à toutes les demandes des administrés). Dans l'accomplissement de leurs mandats locaux, ils peuvent organiser une gestion en direct et s'appuient sur la démocratie représentative dont ils sont une incarnation.

Ainsi l'action au niveau du territoire de projet peut s'avérer délicate lorsque qu'elle « interfère » sur celle d'autres territoires dont la pertinence peut sembler plus légitime eu égard à cette logique de proximité.

« Notre rôle est de faire prendre conscience aux élus de la nécessité de traduire la réalité socioéconomique du territoire de projet, en projet politique. Actuellement les projets politiques sont limités aux circonscriptions électorales définies par le code des élections et par les collectivités territoriales (95 communes, 7 cantons, 8 communauté communes) » (Directeur, SMPC).

Cependant, la démarche de développement durable dans laquelle s'inscrit le développement territorial impose une démarche collective. C'est donc non seulement avec leurs pairs mais également avec l'ensemble des autres acteurs que les élus doivent composer pour la mise en œuvre de cette politique.

Les élus bien que détenteurs des pouvoirs opérationnels doivent néanmoins relever le défi du développement territorial du Couserans dans le respect des cadres législatifs, réglementaires et contractuels.

Malgré les déséquilibres apparents des forces en présence, les représentants de la sphère technique et de la sphère politique du territoire de projet doivent parvenir à coordonner leurs pouvoirs afin de servir l'enjeu objectif qui les réunit, le développement territorial du Couserans.

B) Une nécessaire traduction des enjeux pour une opérationnalisation sereine

1. Informer pour clarifier

En sa qualité d'animateur, le SM du Pays Couserans incarne l'élément dynamique de l'entreprise collective que constitue la mise en œuvre de la politique de développement territorial. En ce sens, il est en charge de la dimension collective de cette démarche qui doit s'appuyer sur les capacités de chacun.

Sous couvert de développement durable, le développement territorial a pour enjeu principal la définition et la construction d'une vision partagée de la vie sociale sur un territoire donné (B. LESVEQUE 1993).⁷² C'est autour de cet enjeu que le SM Pays Couserans doit mobiliser les forces en présence pour construire les coopérations nécessaires et développer une logique inter-institutionnelle transversale adaptée.

En ce sens, le diagnostic de territoire partagé constitue un outil fédérateur pour l'ensemble des acteurs qui permet tout à la fois de construire une image commune du territoire de projet, d'en mettre en évidence et prioriser les enjeux et de repérer les acteurs à associer dans l'action.

Cette mise en perspective globale ; qui associe dans la réflexion et l'action l'ensemble des acteurs et notamment les élus participe de la clarification des enjeux poursuivis et d'une mobilisation homogène des élus sur le territoire de projet.

Dans la démarche de développement territoriale du Couserans, les travaux préalables à la définition de son opérationnalisation (diagnostic, charte de développement durable) semblent avoir bien joué ce rôle (cf. propos du Directeur du SM Pays Couserans p.51).

En effet, grâce à ses « forces techniques » : l'expertise technique, le savoir, les savoir-faire, et la maîtrise de l'information, le SM du Pays Couserans a su s'imposer dans la phase de définition de la réalité socioéconomique, préambule à la démarche de développement territoriale.

Néanmoins, à l'issue de cette première phase, l'opérationnalisation fait apparaître de nouveaux jeux de pouvoirs, modifiant la place des forces en présence. Dans cette phase, la

⁷² P-N DENIEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Mondes en développement, 2008/2 n° 142. DOI : 10.3917/med.142.0113.

place du Syndicat Mixte semble conditionnée aux forces des élus et à leur manière de les mobiliser. Les élus, disposant, notamment, du pouvoir de décision et des ressources financières, peuvent selon les domaines d'intervention bouleverser la priorité des enjeux définis :

« Ce qui est un peu décourageant dans ce développement territorial c'est que les enjeux repérés par les techniciens, experts en la matière peuvent être différents de ceux poursuivis par les ambitions politiques des élus. Pourtant, ils sont amenés à communiquer et agir dans le respect de la feuille de route (charte de développement durable). De ce fait, on se retrouve parfois sur des discours convenus. C'est décourageant surtout quand les actions contredisent les discours mais cela peut se vérifier chez d'autres acteurs ». (Directeur SMPC)

Complexifiant encore la mission d'animation du Syndicat Mixte, la coexistence de réalités temporelles hétérogènes voire divergentes, doit également être prise en compte dans la mise en œuvre de la démarche de développement territorial.

2. Faire coexister des temporalités hétérogènes

Comme tout projet conduit en collaboration, le projet de développement territorial suppose la prise en compte des spécificités des acteurs tout au long du processus projet (de l'émergence à l'évaluation).

Concernant la dimension temporelle de la démarche, le Syndicat Mixte devra composer dans sa fonction organisationnelle avec :

- **la temporalité du projet** : régit par dispositions légales et contractuelles (charte de développement durable et convention territoriale). Ainsi, le projet de développement s'inscrit dans une période donnée durant laquelle devront être mis en œuvre les axes stratégiques de développement et les actions qu'ils supposent.

- **la temporalité des acteurs** : chaque acteur porte sa/ses temporalités propres, conditionnées notamment par sa place, son rôle et sa fonction dans le processus. Par exemple, les contraintes temporelles des techniciens du SM mobilisés pour la réalisation du projet de développement peuvent être distinctes de celles des élus pris dans des logiques électorales. De ces divergences, peuvent émerger des enjeux distincts voire contradictoires.

- **le calendrier des procédures** : qui s'imisce dans la phase d'opérationnalisation dissociant ainsi le projet de sa déclinaison en actions.

Nous l'avons vu, dans la conduite de la démarche, le SM ne dispose pas du pouvoir décisionnaire. Avant d'engager une action il doit passer le filtre de la commission compétente et obtenir l'aval du conseil communautaire.

Dans le même sens, le recours exclusifs aux financements croisés pour la réalisation des actions impose d'autres contraintes de temps.

Pour autant, la démarche de développement durable, s'élabore dans l'action collective. De ce fait, l'un des enjeux pour l'animateur réside dans sa capacité (entendre le sens large de capacité d'action) à conduire une stratégie propice à la coopération entre acteurs tout en maintenant le dialogue, élément indispensable des négociations pour favoriser les synergies.

C) Une stratégie d'action à élaborer en commun

1. Le développement territorial : organisation d'une politique de changement

Si la loi place le représentant institutionnel du Pays en chef d'orchestre de la politique de développement territoriale, c'est en fait dans l'organisation d'une politique de changement territorial que s'inscrit l'action de cet EPCI. En effet, la construction d'une gouvernance territoriale qui associe l'ensemble des acteurs public, privé, collectifs, individuels... suppose le croisement de dynamiques d'acteurs différents dans l'organisation et la conduite d'actions communes visant le développement du territoire de projet.

Dans le pilotage de cette démarche, le Syndicat Mixte doit à la fois prendre en compte les spécificités et complexités du territoire de projet (Cf. CSS du territoire), l'hétérogénéité voire la divergence des enjeux des acteurs en présence, leur pouvoir d'agir et la coexistence de temporalités distinctes. Il doit également être conscient du fait que la configuration de ces éléments essentiels n'est pas figée mais peut évoluer à tout instant du fait des évolutions du contexte dans lesquels ils prennent place.

Le processus initié par la mise en œuvre d'une politique de développement suppose une transformation du contexte dans lequel elle s'inscrit pour passer d'une situation A (décryptée dans la phase de diagnostic) à une situation B (objectifs visés à l'issue de la réalisation de la charte de développement à une échéance connue).

Cette transformation implique inévitablement des changements, ne serait-ce que dans la modalité de gouvernance à l'œuvre sur le territoire.

La réalisation des objectifs (atteinte partielle, totale ou non atteinte) dépend, notamment, de la capacité du Syndicat Mixte à animer les forces en présence et ce tout au long du processus.

Rappelons qu'une politique de développement durable s'appuie sur un processus de construction collective permettant l'intervention de chacun à son niveau ou échelle afin qu'il soit acteur des transformations à venir et non qu'il les subisse.

Pour autant, si la notion de changement / transformation est inhérente à la démarche de projet, méthodologie de mise en œuvre d'une politique de développement durable, elle

n'en demeure pas moins porteuse de risques et de pari sur l'avenir. Cet état de fait peut susciter des résistances chez les acteurs et cela, tout au long du processus.

Aussi, un autre enjeu, de l'animation du développement territorial réside dans la capacité de l'animateur à proposer et faire vivre une méthodologie de projet favorisant l'intelligence collective. Pour ce faire, il doit nécessairement faire preuve d'une certaine pédagogie et d'une ouverture à l'expérimentation pour susciter l'innovation et ainsi faire naître le changement.

2. L'animateur du développement territorial : entre prise de risques et innovations

Nous l'avons vu, le développement territorial s'appuie sur une volonté commune de faire valoir des spécificités locales ; ainsi chaque projet est particulier. C'est par la prise en considération de ces spécificités que l'animateur du développement territorial va construire progressivement la stratégie de mise en œuvre du processus dans un souci de coopération, de démocratie et de qualité.

La démarche de développement durable dans laquelle s'inscrit le développement territorial invite les acteurs à fédérer l'ensemble des forces en présence autant qu'à innover dans la manière d'organiser cette rencontre afin de renouveler l'action publique et de réorganiser la vie collective.

La dimension « durable » de la politique de développement territoriale fait de la participation des acteurs un enjeu majeur dont le Syndicat Mixte est le garant de par sa fonction d'animation.

C'est de sa capacité à favoriser les synergies entre acteurs que pourra émerger ou non les conditions propices à la construction et l'intégration du changement inhérente à la réalisation de la politique de développement territorial.

En ce sens, au-delà de sa fonction d'animateur, le Syndicat Mixte a un rôle de traducteur⁷³ de la démarche ; il doit en effet, tout au long du processus de développement territorial entretenir le lien entre les acteurs et susciter leur créativité en mobilisant des dispositions méthodologiques et organisationnelles qu'il ajuste au fur et à mesure du déroulement du processus. Progressivement, il construira un système d'acteurs qu'il animera en réseaux⁷⁴.

⁷³ Cf. travaux de M. CALLON et B. LATOUR sur la sociologie de la traduction.

⁷⁴ Entendre ici, réseau social ; c'est-à-dire un ensemble de personnes physiques ou morales organisées pour agir ensemble au service d'un objectif commun.

Dans un souci de développement durable, l'animation et la vie de ces réseaux repose notamment sur l'engagement et la coopération des acteurs. Ainsi, le Syndicat Mixte doit-il être en capacité de :

- représenter le réseau
- organiser la rencontre des acteurs dans une perspective d'échange (connaissances, expériences...)
- maintenir le dialogue non seulement à l'intérieur mais également à l'extérieur du réseau (homogénéité du niveau d'information, communication/diffusion)
- valoriser la progression des acteurs en organisant une évaluation tout au long du processus (définition des phases du projet, échéancier et critère d'évaluation)
- capitaliser les expériences et connaissance (construction du socle commun du réseau)

Cette démarche n'est pas aisée car elle s'adresse à une diversité d'acteurs qu'elle « contraint » à cheminer ensemble vers un changement de paradigme créant ainsi des résistances.

Le rôle du Syndicat Mixte dans ce processus est périlleux ; tantôt instituant (animateur de la démarche), tantôt institué (acteur de la démarche), il se trouve à l'interface du système, portant ainsi le rôle de médiateur social. Il doit faire évoluer les références idéologiques, modifier les habitudes de travail, repérer ou construire les relais et collaborations nécessaires à la démarche pour que celle-ci puisse être comprise et intégrée par l'ensemble des acteurs, les élus comme les membres de la société civile. Cela de manière consensuelle.

En tant que médiateur social, le Syndicat Mixte, à travers l'organisation de la politique de développement territoriale qu'il parviendra à construire avec les acteurs, accompagnera les changements porteurs d'innovations sociales⁷⁵ sur le territoire.

⁷⁵ Selon le Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire (CSESS) « L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations... Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation ». Définition proposée par le groupe de travail « innovation sociale » du CSESS

III – LES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS DE L’INNOVATION SOCIALE

Conscients de la finitude des ressources naturelles, de l’impact de la société humaine sur le maintien du milieu, les pouvoirs publics se sont saisis de la question du développement à travers le développement durable.

Intégrant la dimension de responsabilité partagée et disposés à associer toutes les strates de la société, les représentants de la sphère politique élaborent depuis le début du 20^{ème} siècle⁷⁶ des politiques et dispositifs d’actions propices à construire un développement recréant le lien entre les dimensions économique et sociale et s’inscrivant sur la scène mondiale.

La politique de développement territoriale constitue une illustration de cette prise de conscience. Elle est d’abord le fruit d’une démarche descendante trouvant ses fondements dans les plus hautes instances politiques : le monde, l’Europe, l’Etat.

A) Les partenaires éloignés ; artisans d’une philosophie de la responsabilité partagée

En marche de longue date déjà, c’est lors de la conférence des Nations Unies sur l’environnement (Stockholm 1972) qu’a eu lieu la prise de conscience du fait que le concept de développement durable ne pouvait prendre tout son sens qu’envisagé au niveau planétaire. Impliquant ainsi que la cohérence de l’activité humaine articulée autour des dimensions économique, sociale et environnementale faisait appel à un engagement de la sphère politique au niveau planétaire.

De cette prise de conscience émerge une conception du développement transversale et globalisante tout en restant en prise avec une approche autonome et sectorielle des problématiques. Cette appréhension vient bousculer les modalités décisionnelles du global au local et instaure des synergies nouvelles entre les différentes échelles territoriales. On assiste à une imbrication des espaces et à une interdépendance des actions ; les réalités locales sont fortement impactées par les décisions prises à des échelles plus larges.

Ainsi, bien en amont de la démarche de développement territoriale à l’œuvre sur le Pays Couserans, les instances politiques du niveau global modèlent et encadrent les orientations de la politique de développement territoriale.

Les évènements internationaux et nationaux (sommets, Grenelles...), les contextes législatifs et règlementaires (droit international, européen et national) et les politiques et dispositifs d’interventions qui en découlent s’invitent dans le système d’action du Pays Couserans.

⁷⁶ Cf. Différents sommets, conventions, Grenelles, pactes.... Elaborés sur les principes du développement durable.

On notera notamment que dans le même temps que se déroule le processus développement durable du Pays Couserans (charte de développement durable 2002/2012), ce territoire faisait également l'objet de contractualisation avec l'Etat (contrat de plan état-Région), de conventions avec l'Europe (dispositifs LEADER, FEDER, FEADER, FSE, INTERREG, programme Massif).

Toutes ces politiques et les dispositifs qu'elles proposent convergent vers la prise en compte des évolutions sociétales qui veulent, tout à la fois, engager des réflexions et actions associant le tryptique économie, social, environnement et renouveler les modalités de gouvernance. Dans cette perspective et dans le même temps, la place de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques renouvelées est réinterrogée.

Ainsi, la politique européenne étroitement liée à notre politique nationale propose, à travers le programme LEADER par exemple, une démarche partenariale originale de conduite de l'action publique sur l'espace rural. En effet, ce programme largement mobilisé sur le département encourage les coopérations entre acteurs hétérogènes (publics/privés, marchands/non marchands, de hiérarchies institutionnelles différentes...) et incite à la réorganisation de la gouvernance locale en imposant la participation de la société civile et sa collaboration dans le déroulement du programme⁷⁷.

De par sa dimension globale et transversale le développement durable met en interaction les niveaux de décision allant des plus globaux aux plus locaux.

B) Les partenaires locaux ; organisateurs des gouvernances adaptées

La Région, le Département, les communautés de communes et les communes, sont les principaux partenaires du développement territorial à l'échelle locale.

A l'instar des instances institutionnelles éloignées, les partenaires institutionnels locaux s'inscrivent dans les évolutions de l'action publique.

En France, cette démarche de coopération pour un développement fondé sur la coopération a été initiée dès 1992 par l'adoption de la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992 dite loi Joxe-Marchand qui venait proposer un cadre institutionnel aux communes qui souhaitaient coopérer dans la mise en œuvre d'une politique de développement articulée autour de l'économie et de l'aménagement du territoire. C'était la naissance des communautés de communes.

Poursuivant cette orientation et dans un souci de cohérence territoriale, l'échelle de réflexion et d'impulsion des politiques de développement durable se situe dans la coopération Europe,

⁷⁷ Cf. annexe, démarche du programme LEADER.

région, intercommunalité. Cette mise en cohérence passe par la diminution des communautés de communes au profit de regroupements plus importants (agglomérations et communautés d'agglomérations) issues de la fusion des communautés de communes et autres communes encore autonomes. Il s'agit notamment de construire des unités géographiques pertinentes au regard du bassin de vie et d'emploi afin de permettre une mise en œuvre de l'action publique rationalisée. Ces évolutions sont particulièrement prégnantes en milieu rural et s'illustrent dès les années 90 à travers les contrats de terroir dont la région est l'animateur local.

Pour autant, malgré la prise de conscience de la nécessité de penser le développement de manière globale, transversale et coopérative, les modalités de fonctionnements institutionnelles et politiques peinent à évoluer sur le même rythme.

Ainsi l'appareil politique français, en prise avec son histoire (Etat nation, jacobinisme), peine à se défaire de ses réflexes centralistes et sectorisés. Partagée entre des institutionnels (techniciens salariés) et des politiques (élus investis sur un espace particulier pour la mise en œuvre d'un programme spécifique), l'action publique est le théâtre de jeux de pouvoirs, de légitimités, d'enjeux et de stratégies hétérogènes.

Il n'est pas rare, de ce fait, d'observer une dissonance entre les dispositions européennes et leurs modalités d'application à l'échelle communale :

« L'Europe nous pousse au train pour organiser la fusion, l'Etat veut jouer les gendarmes (injonctions préfectorales) mais moi, j'ai envie de prendre le temps [...] si cela doit se faire, ce sera quand on (les élus locaux de l'intercommunalité) l'aura décidé. On nous dit 2014... On verra bien ! ». (Marcel, Elu du SMPC réalisant plusieurs mandats locaux (Maire, Président de Communauté de Communes et Conseiller Général)

« Nous avons pris conscience que l'Economie Sociale et Solidaire, pouvait être un formidable levier de développement en terme d'emploi, d'innovation sociale pour notre région. Grâce à un long travail de diagnostic, nous avons pu repérer ce qui existait déjà en Midi-Pyrénées, ce qui fonctionnait mais également les manques et nous avons pris des dispositions dans ce sens. Nous apportons notamment notre soutien à l'entrepreneuriat social et au secteur associatif sous diverses formes ». (Colette, Conseillère municipale et Conseillère Régionale)

« L'ESS, c'est le mot à la mode en ce moment on en a plein la bouche mais ici, pour le social, on a ce qu'il faut... Il y a le RSA et on soutient les chantiers d'insertion » (Georges, Elu du SMPC réalisant plusieurs mandats locaux (Maire, Président de Communauté de Communes et Conseiller Général).

Ni de constater des incompréhensions entre techniciens institutionnels et les élus de ces mêmes institutions :

« Ça y est ! L'ESS et le rôle des associations sont enfin intégrés par les élus dans leurs réflexions. Il y a un technicien dédié à l'ESS mais il est rattaché au service économique classique. En tant que technicienne de la vie associative, je suis raccrochée au sport... On essaie de travailler ensemble mais bientôt je serai à la retraite, je ne sais pas ce que va devenir mon poste et tout ce travail pour construire notre coopération... » (Martine, service de la vie associative – Conseil Régional MP)

Ces dissonances viennent perturber la mise en œuvre de l'action publique, chaque acteur adoptant des stratégies en lien avec les intérêts qu'il croit devoir défendre. Les projets peuvent ainsi selon le cas bénéficier d'une avance rapide, efficace et conforme aux objectifs (développement de Pôles d'Excellence Rurale - PER⁷⁸) ou au contraire demeurer au stade du projet (développement d'une politique d'Economie Sociale et Solidaire pour le logement social).

Dans la conduite d'une politique de développement territorial fondée sur le développement durable, la construction des coopérations est posée comme un élément indispensable. La légitimité représentative des élus et les conséquences qu'il en résulte sur l'organisation de la politique de développement territorial et la mise en œuvre du projet de développement ne doivent pas être négligées.

Dépassant les coopérations institutionnelles, politiques, sectorielles et spatiales, la démarche de Pays tout comme le programme LEADER au niveau européen, pose la participation citoyenne comme fondement d'une intervention politique renouvelée dans laquelle la société civile organisée doit prendre place. De fait, se pose la question de l'articulation du politique, du technicien et du citoyen.

Pour le Pays Couserans, la politique de développement territorial s'organise entre le rassemblement des élus ayant la volonté de coopérer au sein du SM Pays Couserans, leur représentant institutionnel et le Conseil de Développement du Pays Couserans, représentant de la société civile organisée.

Ensemble, avec le concours du Syndicat Mixte, ils sont appelés à opérer des transformations sociales sur leur territoire de projet afin, au terme de la procédure, de se rapprocher du modèle social idéalisé dont ils partagent la définition. Ensemble, ils vont construire la gouvernance territoriale.

⁷⁸ Dispositif créé en 2005 par la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) - ancienne DATAR, dans le cadre de la loi relative au développement des territoires ruraux (23/02/05) pour soutenir des projets innovants, créateurs d'emplois directs et indirects en milieu rural.

PARTIE V

LE DEVELOPPEMENT TERRITOIRAL, L’AFFAIRE DE CHAQUE MEMBRE DU TERRITOIRE

Le développement territorial vise la construction d’un modèle de société qui offre aux habitants des conditions de vie auxquelles ils aspirent collectivement. Ces conditions de vie, en lien direct avec la qualité de vie, déterminent l’attractivité d’un territoire. En effet, les aspects économiques dont l’emploi en particulier, mais également la présence de services (services aux personnes, loisirs, services publics de proximité...) ou encore les questions environnementales constituent des éléments importants dans la vie quotidienne des habitants et usagers d’un territoire.

Cette appréhension de l’espace et de son développement dans ses diverses dimensions trouve son expression dans le concept de développement durable.

Dans la partie précédente, nous avons vu comment la question du développement avait évolué pour devenir une politique transversale et globale fondée sur la participation de tous les acteurs.

Nous avons également vu que la question de la participation, dimension incontournable du développement durable, renvoyait en fait à celle de la « responsabilité partagée » des acteurs concernant leurs choix de développement.

En ce sens, les politiques de développement territorial ont été construites au fil du temps en intégrant les principes de développement durable. Cela se retrouve du niveau international jusqu’au niveau le plus local où la participation de la société civile est maintenant posée comme un principe incontournable. Ainsi, le cadre légal d’une politique de développement territorial inscrite dans une démarche de Pays prévoit la représentation de la société civile à travers la constitution d’un Conseil de Développement.

Pour autant, si en théorie, la question de la participation de l’ensemble des acteurs est posée et celle plus spécifique de la société civile semble organisée, les questions relatives à la mise en œuvre effective de cette participation demeurent entières.

Quels sont les acteurs les mieux à même de représenter la société civile ? Quel rôle joue-t-elle dans le processus de développement territorial ? Comment participe-t-elle au processus de décision ?

Toutes ces questions renvoient en fait à celle plus globale de la gouvernance territoriale.

I - LA PARTICIPATION CITOYENNE, FONDEMENT D'UNE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

La notion de gouvernance suppose « *la prise en compte dans les processus de gouvernement des acteurs politiques dits "non institutionnels, non étatiques, sociaux ou privés", qui, agrégés, forment ce que l'on tend désormais à appeler la société civile* » (O. PAYE, 2005⁷⁹).

A) Le Conseil de Développement, institutionnalisation de la société civile

Comme le rappelle J-P LOREDO⁸⁰ en se fondant sur les travaux d'E. DURKHEIM, la question de la participation des individus dans la société n'est pas nouvelle. Elle illustre l'intégration sociale des individus qui faisant appel à « la pleine participation des individus aux activités professionnelles, associatives et politiques de la société civile dans laquelle ils vivent » constitue la solidarité organique. Cependant l'auteur précise que ce sont ses modalités de mise en œuvre qui ont évolué et cela plus particulièrement dans le domaine de l'action publique.

Ainsi, la démarche Pays, inscrite dans les politiques de développement territorial illustre-t-elle cette évolution et l'institutionnalisation de la société civile à travers le Conseil de développement en constitue-t-elle une déclinaison de la mise en œuvre de cet « impératif délibératif » (BLONDIAUX, SINTOMER 2002).

Si la loi impose l'institutionnalisation de la société civile à travers le Conseil de Développement, elle laisse en revanche toute latitude pour le choix de sa formalisation. Aussi au niveau national, retrouve-t-on les conseils de développement sous une diversité de statuts juridiques. Toutefois, le statut associatif semble rassembler un nombre croissant de Conseils de Développement (40% en 2012)⁸¹.

Inscrit dans cette tendance, le Conseil de développement du Pays Couserans (CDPC) est organisé sous forme associative.

L'approche sociospatiale permet de dégager l'infrastructure et la superstructure de cet acteur. Cette description s'appuie sur les dispositions légales (essentiellement LOADDT) et contractuelles (projet associatif, statuts, règlement intérieur et charte de développement durable) entourant le CDPC.

⁷⁹ Cité par J-P LOREDO, ouvrage déjà cité.

⁸⁰ J-P LOREDO, ouvrage déjà cité.

⁸¹ Panorama des Pays 2012, Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP).

1. La superstructure du CDPC

a / L'instance idéologique

Elle renvoie aux motivations des éléments composants l'organisation, à ce qui les a poussées à s'engager ; à leurs finalités et valeurs communes pour s'organiser en collectif.

Se référant au cadre légal, le CDPC se veut être la représentation de la société civile pour « la mise en mouvement de la démocratie participative⁸² » et cela en relation avec le Syndicat Mixte. Le CDPC se donne pour objectif de participer au développement global et durable du Pays Couserans.

Cet objectif se décline en 7 missions opérationnelles⁸³ qui seront réalisées avec les concours de ses membres, les associations locales réunies en 5 collèges thématiques. A travers cette structuration, le CDPC souhaite couvrir l'ensemble des champs de la vie des habitants et usagers du Couserans.

Le CDPC se présente comme une organisation porteuse de valeurs tournées vers autrui (le territoire, ses habitants et usagers). Ainsi tant dans leur projet associatif que dans la charte de développement durable qu'ils ont contribué à élaborer, les membres du CDPC se mobilisent autour de valeurs fortes : le caractère authentique de la ruralité couseranaise (patrimoine, traditions, culture), la participation de l'ensemble des forces vives (en s'appuyant sur l'engagement des citoyens et la collaboration entre acteurs hétérogènes), l'innovation sociale (à travers le partage de connaissances)

Les documents contractuels montrent une adhésion volontaire de ses membres. Notons tout de même que dans le travail préparatoire à la constitution du Pays, les associations ont été directement sollicitées par les élus pour participer à cette démarche (cf. dispositions légale LOADDT).

Les statuts du CDPC stipulent que l'association est créée pour une durée illimitée. Cependant, son champ d'action reste largement conditionné à la contractualisation de la charte de développement durable. La dernière charte en vigueur couvrait une période de 10 ans. Elle s'est achevée fin 2012.

b / L'instance politique

Elle renvoie à la gouvernance de l'organisation, à ses orientations, ses choix et à la stratégie développée pour les atteindre. Elle se caractérise par le fonctionnement interne de

⁸² Cf. Annexe Projet associatif du Conseil de Développement du Pays Couserans, préambule.

⁸³ Cf. Annexe Projet associatif du Conseil de développement du Pays Couserans, règlement intérieur.

l'organisation notamment pour ce qui concerne ses décisions.

Conscient que son rôle ne concerne qu'une fonction consultative, le CDPC souhaite néanmoins constituer « une force de proposition et d'action » pour accompagner le développement du territoire.

Malgré un statut juridique relevant du secteur privé, de par le contexte politique, légal et contractuel dans lequel il émerge, le CDPC s'apparente à un acteur parapublic.

Le CDPC se veut représentatif de la société civile organisée sur le territoire du Couserans, toutefois, les individus qui le composent (représentants des habitants, usagers, institutions ou organisme du territoire) sont de fait des acteurs « multicasquettes ».

Ainsi l'actuelle présidente du CDPC, bien que n'étant plus directement engagée dans la vie politique depuis 2008, a à son actif un passé politique très marqué puisque elle appartenait à la famille politique d'opposition. De plus exerçant en qualité de profession libérale dans le secteur de la santé, elle s'est largement distinguée dans des actions en lien avec les thématiques santé, sociale et solidarité. Sur la scène départementale et particulièrement en Couserans, ces thématiques sont d'une approche délicate compte tenu du contexte socio-économique.

De fait, malgré sa volonté d'indépendance avec les élus tout en fonctionnant en collaboration avec le Syndicat Mixte, la perméabilité entre espaces politiques et civils au sein du CDPC semble inévitable. Cependant, les personnes relevant d'engagements politiques qui siègent au sein du CDPC ne peuvent officiellement le faire à ce titre.

« Il faudrait que les politiques reconnaissent notre place [en tant que représentant de la société civile] mais je n'ai pas envie de perdre de l'énergie à me faire reconnaître. Pour l'instant, même quand on est reconnu, ce n'est que sur des casquettes politiques avec des enjeux personnels et électoralistes ». (Référence au travail réalisé par le CDPC sur la culture et sur les RAM vécu comme une réappropriation des élus pour leur compte). (Présidente du CDPC)

Dans son fonctionnement, le CDPC se structure comme une association classique autour :

- d'une assemblée générale, instance souveraine du CDPC au sein de laquelle sont élus le Président et Vice-président délégué. Elle est structurée en collèges
- d'un conseil d'administration, instance de décision du CDPC. Il réunit le Président et Vice-président délégué ainsi que les représentants des différents collèges en garantissant l'équilibre de la représentativité.
- d'un bureau, instance de gestion du CDPC, Il est élu au sein de son conseil d'administration.

Concernant ses moyens d'action, le CDPC reste très limité.

Il ne dispose pas d'autonomie financière. Il est dépendant des subventions de la Région comme le prévoit la loi (convention territoriale) et du SMPC. Son autofinancement n'est constitué que par les adhésions des associations membres.

Ses moyens humains sont également très faibles. Selon les statuts et le règlement intérieur, les bénévoles, personnes physiques représentants des membres, devraient compter une petite centaine d'individus (environ 80) ; chaque membre disposant d'au moins un représentant titulaire et d'un représentant suppléant. Pourtant dans les faits, les bénévoles sont perçus comme peu présents et les associations peu engagées :

- Selon la Présidente du CDPC « *Pour beaucoup d'associations, le CDPC ne fait pas sens ; elles ne savent pas ce que c'est. Au début beaucoup d'entres-elles ont adhéré parce qu'elles imaginaient que cela leur permettrait d'obtenir des subventions du fait de la collaboration avec le SMPC et cette croyance reste tenace. Le Pays sert à faire remonter les dossiers pour lever des fonds mais rien de plus. Les structures font des amalgames de ce type et les idées-reçues persistent.* » [...]

« *Certaines structures adhèrent toujours et ne le savent même pas : elles sont à jour de leur cotisation mais cela fait des lustres qu'elles ne participent à rien. L'AG illustre bien ce phénomène* » [Ecart très important entre le nombre d'adhérents et le nombre de présents ou de représentés] [...]

« *En 2011 on a organisé le forum des associations : pour la préparation on s'est retrouvé à 2 personnes alors que nous sommes une dizaine au CA. Du côté des associations, 25 s'étaient engagées à participer et le jour J personne n'est venu (oubli de la date, manque d'intérêt...). Quelle motivation voulez-vous faire ressortir de tout ça ?* »

- Certaines associations adhérentes et leur(s) représentants viennent confirmer cette situation ; en effet, parmi les associations rencontrées bon nombre ont été surprises de figurer sur le listing des adhérents du CDPC (4/9) et de fait ne sont pas engagées dans sa vie associative.⁸⁴

Le CDPC dispose également d'une salariée depuis 2004. Cependant si ses missions se sont développées au fil du temps ; du simple secrétariat à l'origine jusqu'à la comptabilité, l'animation de réunions puis, après un parcours de formation, des missions d'animation ou plus techniques à destination des structures adhérentes (site internet, formation, prestations évènementiel), le volume horaire de son contrat de travail n'a cessé d'évoluer au gré des

⁸⁴ Cf. partie V, I, B) Le CDPC en prise avec les questions de la participation des acteurs et de la gouvernance territoriale.

ressources financières de la structure (21h, 35h, 27h). Au moment de la rédaction de ce travail, cette personne a fait l'objet d'un licenciement économique.

« On ne dispose que d'une secrétaire dont le temps de travail se réduit comme peau de chagrin. C'est difficile de porter la logistique de projet et les collaborations sans ressources au moins humaines. Depuis 2012, notre « préoccupation c'est tenir ; occuper le terrain » ». (Présidente CDPC).

De ces moyens restreints découle une activité limitée du CDPC voire inexistante pour certains collègues :

« On ne produit rien, nous ne disposons pas de ressources propres. Peut-être que l'on pourrait porter des projets (Appels à Projets) mais là encore, il faudrait des ressources humaines que nous n'avons pas. [...] On n'a même pas les moyens de communiquer et ce n'est pas les trois discours que l'on peut faire à RDC qui suffisent en termes de communication. » (Présidente CDPC).

Cette perception est renforcée par le fait que coexistent, et parfois se superposent, sur le même territoire d'autres projets et d'autres acteurs du développement (notamment le Parc Naturel Régional) qui semblent disposer de ressources autrement plus conséquentes.

L'analyse de la super structure du CDPC révèle une organisation fortement marquée par son instance politique qui semble largement conditionner non seulement son action mais également la perception (rôle, place fonction) qu'en ont les acteurs.

2) L'infrastructure du CDPC

a / l'instance économique

Elle renvoie à l'action de l'organisation, à la nature de sa production (biens ou services) ainsi qu'aux moyens et méthodes mobilisés pour leurs productions.

Le cadre légal ne définit pas la nature de l'activité des Conseils de développement. Il le pose simplement comme représentant de la société civile et lui attribue un rôle consultatif.

Dans ses dispositions contractuelles, le CDPC confirme cette place. Toutefois, nous l'avons vu, compte tenu de ses ressources limitées tant sur le plan financier qu'en terme de moyens humains ou d'ingénierie, il n'est pas en capacité de se positionner directement en tant que producteur de connaissances ou soutien technique.

Son action est directement en lien avec l'organisation de la politique de développement du territoire. Elle s'adresse aux habitants et autres usagers du territoire et principalement à leurs représentations organisées en associations, institutions, collectifs... qui adhèrent au CDPC.

Le CDPC se situe dans le secteur non marchand bien que certains de ses membres relèvent du secteur marchand (associations de développement touristique, associations de professionnels...). Il n'est pas fiscalisé, ses ressources sont essentiellement issues de fonds publics (subventions).

Pour conduire son action, le CDPC mobilise un réseau de professionnels essentiellement constitué de ses membres (associations) et des techniciens des diverses institutions compétentes dans la mise en œuvre de la politique de développement territorial ; il collabore notamment de manière étroite avec les techniciens du SMPC.

En outre, pour conduire son action, le CDPC s'est organisé en collèges thématiques ayant notamment pour vocation de faire des propositions éclairées en matière de développement en se fondant sur leurs propres travaux ou ceux d'acteurs extérieurs pertinents qu'ils auront sollicités. Cependant, l'effectivité de ces actions reste conditionnée aux ressources mobilisables pour les réaliser et les porter...

b / L'instance géographique

Elle renvoie à la capacité de l'organisation à satisfaire les besoins (biens ou services) de ses bénéficiaires ainsi qu'à la localisation de l'action qu'elle porte.

Institution actrice du développement territorial, le Conseil de Développement se trouve de fait rattaché à un espace géographique particulier : le territoire de projet.

Le Conseil de Développement du Pays Couserans n'échappe pas à cette spécificité et sa dénomination est donc étroitement liée à celui de son territoire d'intervention.

On peut voir une accentuation de ce « marquage territorial » dans le fait que le siège social et le bureau du CDPC se trouvent confondus avec ceux du SMPC.

L'origine géographique de ses membres et de ses représentants confirme également ce marquage.

L'action du CDPC est exclusivement territorialisée, les bénéficiaires en sont les habitants et usagers du Couserans.

Dans ses documents contractuels, le CDPC se veut être un partenaire de l'ensemble des acteurs engagés dans la politique de développement territorial du Couserans. Les partenaires privilégiés sont les citoyens qu'il entend représenter et les élus du SMPC.

Toutefois, toujours en référence à ses moyens d'action limités, l'efficience de ces partenariats semble difficile.

Cette dimension est en lien direct avec celle des réseaux qui, au regard des éléments développés plus haut sont essentiellement locaux voire très locaux. Même avec ses pairs, le

CDPC ne semble pas avoir créé de partenariats : « *Sur le département, les Conseils de Développement ont un fonctionnement hétérogène ; il n'y a pas de dynamique partenariale particulière. Nous n'avons qu'une vision lointaine de l'activité des autres Conseils de Développement (en lien avec la situation de la vie associative du CDPC). Par contre, je m'intéresse un peu à l'activité du Conseil de Développement du Pays de Nantes qui lui est très actif. Mais le Pays de Nantes c'est une autre dynamique qu'ici...* ». (Présidente du CDPC)

L'infrastructure du CDPC montre une organisation de faible portée économique et largement ancrée sur le territoire dont elle représente la société civile. Ces caractéristiques semblent conformes au contexte politique d'émergence des Conseils de Développement.

3) Le CDPC, une simple organisation endémique⁸⁵ et vertueuse ?

Bien que relevant d'une disposition légale (LOADDT), l'association de la société civile à la construction du développement territorial dans le cadre de la démarche de Pays ne va pas de soi et cela malgré son institutionnalisation par le truchement du Conseil de Développement.

En effet, si son organisation en commissions thématiques a un temps au moins permis de faire émerger des réflexions, des actions concrètes en relation avec les orientations dégagées dans la charte, passées les phases de diagnostic et de construction théorique du « vivre ensemble » sur le territoire Couserans à l'horizon 2012, le CDPC doit maintenant s'organiser pour s'engager dans la déclinaison opérationnelle du programme d'action élaboré conjointement avec le SM.

La mission du CDPC s'est vue officialisée dans l'espace public par l'adoption de la charte de développement durable 2002/2012. « *Mais une fois créé, son action et l'efficience de ses fonctions restent conditionnées à la volonté des acteurs engagés* ». (Présidente du CDPC)

Ainsi, l'ensemble des acteurs rencontrés s'accordent sur le fait que « l'outil CDPC » s'est avéré très efficace dans la première partie de la contractualisation (les 5 premières années) mais que plus on avance dans le processus de construction territoriale, plus celui-ci se noie dans la pluralité d'acteurs mobilisés dans cette démarche, conférant de ce fait une place anecdotique à sa spécificité et son action.

En terme de pouvoir, malgré sa légitimité légale, son ancrage territorial indéniable et les valeurs qui sous-tendent son existence et son action, le CDPC ne dispose pas des moyens pour agir (aspects financiers et ingénierie).

⁸⁵ Entendre ici propre au territoire du Couserans

De plus, l'évolution progressive des politiques d'aménagement du territoire en marche sur la scène européenne et nationale démultiplient les espaces d'action (territoires de projet), transforment les échelons territoriaux de décision (loi SRU⁸⁶) et complexifient le système d'acteurs.

A la croisée des acteurs politiques, détenteurs du pouvoir décisionnaire et des autres acteurs institutionnels plus à même d'assumer les aspects techniques de la politique de développement (ingénierie, production de connaissances, partenariats, levée de fonds...), le CDPC peine à se maintenir dans le paysage du développement territorial du Couserans. Mais au-delà de ces seules considérations, c'est l'ensemble de la démarche Pays qui semble en prise avec cette « crise du pouvoir d'agir ».

Ainsi, le PNR, mieux repéré par l'ensemble des acteurs (politiques, institutionnels et société civile), mieux doté en terme d'ingénierie (organisé en syndicat mixte, il compte aujourd'hui 15 techniciens spécifiques répartis en 4 pôles d'interventions⁸⁷) et investi dans une démarche effective de communication (information, formation, évènementiels...) dispose d'une réelle visibilité sur le territoire.

Le GAL Pays d'Ariège Pyrénées, en capacité de mobiliser de l'ingénierie et des fonds pour soutenir les actions des porteurs de projet qui s'engagent notamment en retour à une certaine publicité dispose également d'une visibilité significative sur le territoire (programmes européens).

Selon le contrat de territoire en cours et les dispositions de la charte de développement durable, ces acteurs constituent des partenaires directs du SMPC. Toutefois sur le terrain, le repérage de ces partenariats n'est pas chose évidente et les rencontres des différents acteurs révèlent plutôt l'existence d'une certaine concurrence

Pour autant, l'action du CDPC associée à celle du SMPC demeure malgré tout porteuse de richesses pour le développement du territoire du Couserans. En ce sens les travaux et autres activités de certains collègues sont significatifs et parviennent à se concrétiser :

- Dans sa phase de préfiguration, le PNR s'est ainsi appuyé sur le diagnostic, la connaissance et la proximité du CDPC avec le territoire : *« Au moment de sa création, on a tenté un rapprochement avec le PNR. On a réalisé une étude dans le cadre de la démarche de préfiguration. Il s'en est largement saisi, l'avenir semblait prometteur [en terme de*

⁸⁶ Loi Solidarité de Renouvellement Urbain dite loi SRU (13/12/2000).

⁸⁷ Source organigramme du SM PNR des Pyrénées ariégeoises mis à jour au 01/10/13.

collaboration] *mais aujourd'hui, force est de constater que nos attentes sont déçues* ». (Présidente et secrétaire du CDPC).

« *Le CDPC aujourd'hui, n'est pas visible ; sur le terrain et dans la proximité, c'est nous qui intervenons* ». (Directeur du SM PNR des Pyrénées Ariégeoises)

- Dans la conduite de leur programme politique, certains élus se saisiraient des initiatives du CDPC pour les mettre en œuvre (cf. la dynamique initiée par le collège économique qui serait à l'origine de la création d'un club d'entrepreneurs sur l'impulsion d'élus ou encore, les travaux de collège service et solidarité qui se seraient concrétisés par la mise en place des Relais Assistantes Maternelles).

Sur ce plan, le collège culture semble avoir particulièrement rempli sa mission de diagnostic thématique (repérage des besoins), d'accompagnement à la fédération des acteurs et de coopération avec l'ensemble des partenaires. La culture apparaît comme une dimension réelle de la politique de développement du Couserans⁸⁸.

Dans le même temps, le travail sur l'Economie Sociale et Solidaire engagé par le collège services et solidarités en collaboration avec le SMPC n'a pas suscité l'intérêt politique nécessaire à son développement et sa concrétisation sur le territoire : « *sur ce projet en particulier, nous sommes parvenus à mobiliser beaucoup de monde (le SMPC, financements de l'ingénierie avec le concours de la région, technicien dédié, organisation et participation des représentants de la société civile...) mais les politiques ne s'en sont jamais saisi réellement. Pourtant les diagnostic mettent en évidence des besoins réels* » (Présidente du CDPC).

La phase de mise en œuvre de la charte nous ramène à nouveau à la question de la gouvernance territoriale mais également à celle de la participation des acteurs. En effet, ces concepts semblent constituer les éléments essentiels de l'expression du pouvoir d'agir du CDPC, la participation de ses membres renvoyant aux enjeux de son action et la gouvernance territoriale lui permettant de l'exercer selon la stratégie qui en découle.

« *Le CDPC n'est pas là pour apporter des réponses ; il est là pour accompagner les gens, les aider à mettre en synergie leurs idées, leurs énergies avec d'autres et à faire remonter tout ça au niveau de la sphère politique. Parce que même s'ils se targuent du contraire, les politiques sont quelquefois très éloignés de la réalité des citoyens : ils ne vivent pas trop dans la montagne ! Mais cette réalité est étroitement liée aux volontés humaines. Actuellement, je*

⁸⁸ Cf. partie V, II, B, 1. Quand la rencontre des projets s'opère : construction de l'implication collective du présent document.

crois que le SM de Pays est dans ces mêmes difficultés [visibilité, utilité] » (Présidente du CDPC)

B) Le CDPC en prise avec les questions de la participation des acteurs et de la gouvernance territoriale

Comme le souligne Raymond RICHARD⁸⁹ la participation de la société civile est un élément de la réglementation relative à l'aménagement des territoires. Toutefois, au-delà d'une simple position de principe la mise en œuvre de cette disposition légale transforme les pratiques de l'exercice politique. En effet, ne serait-ce que par l'injonction de mise en place d'instances dédiées à la participation de la société civile tels que les Conseils de développement, mais aussi par l'impératif de collaboration transversale qu'elle recouvre, la conduite d'une politique de développement territorial vient requestionner la mise en œuvre de l'action publique et les modalités de participation de chacun des acteurs qu'elle mobilise.

1. La question de la participation

Depuis la circulaire Bianco (15/12/1992), la question de la participation de la société civile s'invite dans les politiques d'aménagement (gestion du territoire ou de l'environnement). Sous diverses formes, elle consiste en une consultation précoce du grand public dès la phase de conception des projets. L'objectif de cette sollicitation vise la prévention des phénomènes de résistance et le rassemblement des parties-prenantes autour d'un consensus.

Dans la même lignée, la loi LOADDT (25/06/199) relative à l'aménagement du territoire désigne la société civile instituée en Conseil de Développement comme partenaire de la construction du territoire aux côtés des élus et des administrations. « *L'enjeu de cette politique est désormais de concevoir des territoires capables d'intégrer, de relier et de déboucher sur des alliances et des projets* (Jambes, 2000) »⁹⁰. Cette tendance se poursuit (loi SRU 13/12/2000, loi d'autonomisation du Conseil National de la Démocratie Participative 27/02/2002).

Les directives européennes, notamment en matière environnementale, contribuent également au renforcement de la participation de la société civile à l'action publique en matière

⁸⁹ R. RICHARD, « La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires », *l'Information géographique*, 2009/2 Vol. 73, p. 10-28. DOI : 10.3917/lig.732.0010 consulté en ligne : <http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-2-page-10.htm>

⁹⁰ Cité dans R. RICHARD

d'aménagement territorial, la rendant désormais incontournable et comme faisant partie intégrante des politiques qui s'y réfèrent (principe de développement durable).

Cette évolution de l'impératif participatif de la société civile fait référence à la question de l'expression de la citoyenneté ; il s'agit en effet de rendre l'habitant, l'usager d'un territoire donné acteur de celui-ci. Dans la conception française de la démocratie, le citoyen dispose de droits et de devoirs ainsi l'acceptation du « citoyen acteur » renvoie à celle de Pierre ROSENVALLON qui fait référence « au peuple vigilant » c'est-à-dire curieux de ce qui le regarde et non d'acteur passif de type consumériste. Le citoyen est donc appelé à participer à l'ensemble des décisions qui concernent la vie du groupe social.

Pour autant, dans l'exercice de son devoir, le rôle du citoyen reste consultatif : il dispose d'un droit et d'un devoir d'expression, de discussion, pour aider à la conduite des affaires publiques en éclairant les politiques avant une prise de décision mais le pouvoir de décision reste celui des élus. Ainsi, dans la conception française de la participation, « *les habitants sont invités à participer à une procédure juridico-administrative plus qu'à un processus de construction d'un pouvoir* ». « *Le processus de participation vise à faire des habitants des adjoints des services non à leur procurer un quelconque pouvoir sur ceux-ci* » (DONZELOT, MEVEL, 2002)⁹¹.

Contrairement à l'acceptation américaine fondée sur l'empowerment qui invite les citoyens à la construction d'un réel pouvoir d'action.

Notons tout de même que la conception française de la participation tend à évoluer vers cette voie.

Une fois posé le principe de la participation, il convient de s'attarder sur ses modalités de mise en œuvre. Concernant la démarche de Pays, cela nous amène à nous intéresser à la part de prise de décision du citoyen acteur dans la démocratie de représentation. En nous appuyant sur les travaux de l'UNADEL ⁹², l'analyse de la participation citoyenne peut s'apprécier à travers « *l'échelle d'ARNSTEIN* »⁹³ (Scherry ARNSTEIN 1969). Cette dernière met en évidence trois types de participation en lien avec des registres de pratiques spécifiques.

⁹¹ J-P. LOREDO, ouvrage déjà cité.

⁹² UNADEL : Rencontre de Dijon (UNADEL & Fédération des Centres sociaux – 2006) « Comment être citoyen aujourd'hui ? ».

⁹³ Cf. Annexe : Aspects méthodologiques : Echelle d'Arnstein.

Cette grille de lecture de la participation symbolise non seulement les niveaux de participation des acteurs qu'elle met directement en relation avec leur évolution dans le processus d'implication mais permet également d'apprécier leur niveau d'appropriation du projet.

Ainsi, selon S. ARNSTEIN, le concept de participation se décline en différents types :

- La non participation : elle renvoie à des pratiques de manipulation et d'éducation à destination des acteurs. Il y a les « acteurs sachants » (techniciens, élus....) qui s'adressant à des « acteurs ignorants » (société civile) vont diffuser des informations partielles et partiales dans le cadre de démarches qui relèvent plutôt de la publicité. L'objectif est de rallier ce public passif à l'opinion dominante.

- La coopération symbolique : elle repose nécessairement sur une démarche d'information. Tous les acteurs peuvent en être porteurs mais elle doit être partagée et diffusée tout au long du projet.

Elle suppose également des actions de consultation permettant d'organiser et d'accueillir l'ensemble des opinions.

Enfin, elle nécessite l'implication des citoyens qui, s'ils ne disposent pas encore à ce stade d'un pouvoir de décision, doivent néanmoins pouvoir l'influencer par l'expression de l'opinion publique.

- La participation à proprement parler mobilise des pratiques partenariales organisant à minima le partage du pouvoir entre leurs réels détenteurs et les citoyens (négociations, définition des rôles de chacun selon leurs responsabilités et organisation de niveaux de contrôle).

Un niveau supérieur de la participation est atteint lorsque ces pratiques partenariales s'accompagnent d'une délégation partielle de pouvoir en terme de décision (possibilité d'exercer un droit de véto par exemple).

Enfin le pouvoir effectif des citoyens en terme de participation s'acquiert lorsqu'ils disposent du réel contrôle de l'action grâce à une délégation totale du pouvoir de décision et d'action.

La question de la participation et ses degrés de réalisation recouvrent ainsi une diversité d'objectifs mais tous semblent renvoyer à la place donnée au participant dans la prise de décision. Concernant la politique de développement territorial et plus particulièrement la démarche Pays, la loi impose la participation de la société civile au processus de construction sociale. Il convient de s'interroger maintenant sur les modalités de mise en œuvre de cette participation, le niveau de pouvoir accordé à la société civile dans la prise de décision : il convient de traiter de la gouvernance territoriale.

2. La question de la gouvernance territoriale

Selon MOREAU et DEFARGE « *dans le cadre de la gouvernance, gouverner ne signifie plus fixer et réaliser des objectifs mais établir et surveiller le terrain de jeu. L'État apparaît au début de la procédure pour fixer la règle et à la fin pour en contrôler l'efficacité* ». Aussi, *la gouvernance ne supprime-t-elle pas le gouvernement mais en modifie le rôle ; [en effet, celui-ci] ne doit plus être qu'une pièce d'un système global fondé sur la liberté, la créativité et la responsabilité* » (MOREAU, DEFARGES, 2003)⁹⁴.

La question de la gouvernance, réinterroge celle de l'intérêt général qui n'appartient plus aux seuls représentants de l'Etat mais résulte d'un compromis provisoire entre les différentes parties de l'espace sociétal.

Cette évolution est d'autant plus prégnante que le principe de développement durable tend à se normaliser à l'ensemble des niveaux de décision et des secteurs de la vie sociale.

Cependant, pour parvenir à un compromis, encore faut-il que les acteurs en présence puissent disposer des conditions de sa construction. Les travaux de Serge MOSCOVICI et Willem DOISE (1992) traitent de l'importance non seulement de la communication dans la construction de décisions collectives mais également de son organisation au sein d'instances de discussion, interfaces propres à la mobilisation réelle des acteurs.

Dans le cadre de la démarche de Pays, la participation de la société civile s'organise à travers le Conseil de Développement, instance consultative propre à la construction de la rencontre entre les habitants et usagers du territoire et les élus. Toutefois, les modalités de cette rencontre ne relèvent pas du cadre légal mais sont le fruit de la capacité d'animation du projet de territoire par l'institution représentant les élus et du mode de participation qu'elle parviendra à impulser avec les acteurs.

S. MOSCOVICI et W. DOISE considèrent les modes de participation comme un élément déterminant du type d'implication des acteurs. Ainsi, selon qu'elle prend une forme consensuelle (vise le maintien de l'équilibre entre les acteurs quels qu'ils soient) ou normalisée (régi par la hiérarchie ou des procédures) le niveau d'engagement des acteurs participant à ce processus varie considérablement : qu'est-ce que ma participation apporte au processus ? Cependant les modalités de participation ne sont pas figées ; elles évoluent selon les phases de déroulement du processus dans lequel elles s'inscrivent et peuvent passer d'une modalité à l'autre. De ce fait le type d'implication et donc d'engagement des acteurs invités à participer s'en trouve également affecté.

⁹⁴ Cité par J-P LOREDO, ouvrage déjà cité.

Aussi, tout l'enjeu de la construction de nouveaux territoires réside-t-il en premier lieu dans la capacité des décideurs à mettre en œuvre une stratégie basée sur la discussion, entendue comme moyen d'échanger des informations, de faire émerger des conflits et des différences. Mais c'est aussi un moyen de les traverser par la négociation pour aboutir à un projet collectif.

Cette stratégie qui s'appuie sur la confrontation positive des divergences des acteurs suppose un processus d'élaboration d'une solution consensuelle pour la résolution du conflit.

Ce processus de recherche du consensus construit l'adhésion de l'ensemble des acteurs à la décision adoptée collectivement et participe de l'évolution sociocognitive nécessaire à la production des transformations sociales.

Le CDPC achève tout juste sa première contractualisation. Après une phase de travail préparatoire pour l'élaboration de la charte de développement durable et 10 ans d'activité, quel regard porter sur sa contribution à cette démarche fondée sur les principes de développement durable ?

Le CDPC est posé par la loi comme l'institutionnalisation de la société civile dont il représente l'expression et la participation dans la démarche de construction territoriale de Pays. Son efficience suppose que les acteurs qu'il doit représenter lui reconnaissent cette fonction et lui accordent une certaine légitimité pour agir. Cette reconnaissance se matérialise par l'adhésion des acteurs au projet associatif du CDPC.

Un second aspect de l'efficience du CDPC réside dans sa capacité à porter et faire vivre son projet. Cela suppose qu'il dispose de moyens d'action. Or, nous l'avons vu cette question constitue un aspect délicat pour cette organisation. Cela d'autant plus que sur la durée, le manque de moyens objectifs (budget, ressources humaines salariées), n'est pas compensé par d'autres ressources (bénévolat, appels à projet, prestations...).

« Je suis persuadée qu'il faut maintenir le CDPC mais je ne sais pas comment toucher les associations pour les motiver. [...] Comme le Pays ne sert même pas à lever des fonds, les associations se sont démotivées. » (Présidente du CDPC)

« Le CDPC, c'est une activité chronophage en temps associatif et en temps CDPC et ce n'est que du bénévolat !!! » (Albert, Membre du CDPC)

Dans le même temps, le SMPC et d'autres institutions mieux à mêmes de porter ou d'accompagner des projets co-existent sur le territoire et sont accessibles à la société civile organisée.

Si bien qu'au fur et à mesure du déroulement du processus, l'activité du CDPC et son repérage dans la démarche s'étiolent. L'organisation qu'il avait imaginée pour faire vivre son projet ne fonctionne plus. Seul le collège culture parvient à maintenir la dynamique.

Concernant la gouvernance territoriale, le CDPC n'est pas en capacité d'intégrer l'espace politique. Il ne peut assumer une stratégie du conflit qui d'ailleurs n'existe pas officiellement. Les élus conservent leur prérogative décisionnaire. L'espace de discussion semble se trouver ailleurs. *Si le CDPC n'existait pas, beaucoup d'élus seraient contents. Pourtant actuellement on n'a plus réellement à s'y frotter parce qu'on ne vient pas vraiment les contrecarrer alors qu' « on devrait être leur poil à gratter »* (Propos partagés par certains Membres du CDPC salariés et élus)

Cet exercice partagé de la politique de développement territoriale bouscule les pratiques des acteurs qu'elle mobilise (élus, représentants associatifs, représentants institutionnels...).

Imposées par la loi, la participation des acteurs et leur collaboration résultent d'une construction inscrite dans la durée.

« Le CDPC pour moi c'est à la fois un Parlement associatif mais c'est surtout une coopérative associative : d'un côté il y a un rôle de conseil auprès des collectivités et d'autre part, il ya la capacité à coproduire ensemble » Nous partageons la responsabilité d'enclencher cette dynamique ou non. C'est peut-être une chose à côté de laquelle on est passé en partie, pour l'instant ». (Directeur du SMPC)

Malgré tout le tissu associatif et de fait, la société civile, ne se sont pas désengagés de la construction sociétale. Adhérente ou non au CDPC, le Couserans compte un nombre important d'associations. Elles portent des projets divers et variés qui touchent les habitants et usagers du territoire au quotidien et modèlent leur « vivre ensemble ».

II - LES ASSOCIATIONS EXPRESSION DE LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE ?

Les principes du développement durable imposent la participation active de la population aux prises de décisions qui touchent la vie sociale. Cela dans un souci de responsabilité partagée.

Dans notre société bureaucratique, l'exercice de la politique ne se fait pas de personne à personne mais s'inscrit dans une démarche collective de représentation où chaque acteur de la vie sociale est institué. Ainsi, pour prendre place dans le débat public, la population doit s'organiser et se faire représenter. Dans cet exercice, le regroupement sous statut associatif s'est largement démocratisé.

La politique de développement territorial convoque à travers le conseil de développement, les représentants associatifs de la société civile organisée.

Dans cette démarche, si tous les acteurs sont pris par l'injonction légale, chacun poursuit des enjeux en apparence différents, mais qui doivent se rencontrer pour parvenir à l'idéal sociétal défini collectivement.

Les techniciens, et en premier lieu ceux responsables de l'animation du processus de développement, doivent parvenir à l'organisation de cette rencontre.

Les élus doivent transformer leurs pratiques pour permettre une gouvernance locale conforme aux principes de développement durable avec l'acteur associatif qui leur est imposé.

Les associations vont devoir prendre place dans ce jeu et choisir leur mode de participation tout en conservant leurs valeurs. De ce choix peut découler leur récupération par le système politique et/ou institutionnel (institutionnalisation) ou tout au contraire leur marginalisation.

A) La dynamique du CDPC, illustration de l'implication des mondes associatifs en présence

La détermination des 5 collèges du CDPC est issue de la phase de diagnostic, cette organisation a pour vocation de représenter l'ensemble des champs de la vie sociale en Couserans. Les membres associatifs qui les composent représentent donc théoriquement le tissu associatif local. A l'origine, le CDPC comptait environ 80 membres. En 2008 on ne recensait plus que 71 adhérents. En 2013, en fin de contractualisation, il n'y avait plus que 53 associations. (Source CDPC). Mais au-delà des effectifs, c'est également la nature des adhérents qui a évolué.

1. « Les énergies du démarrage »

Selon les acteurs rencontrés, qu'ils soient élus, techniciens ou représentants associatifs, la phase de diagnostic préalable à la contractualisation a réellement constitué un espace d'échange, de partage, de rencontres et d'affrontement des acteurs. Tous étaient mobilisés malgré des intérêts différents. Par exemple, la question de la recherche de subventions n'est pas étrangère à la participation des associations.

Hormis le collège culture qui n'a cessé de se développer tout au long de la réalisation de la charte, tous les collèges ont été profondément bouleversés dans leur composition.

Si les aléas de la vie associative (dissolution) ne sont pas étrangers à cela, ils ne suffisent pas à expliquer le désengagement de certaines structures sur cette période de mise en œuvre du projet de territoire.

Le manque de lisibilité de la démarche participative et la portée limitée du CDPC ont également eu raison de l'adhésion de beaucoup d'associations et particulièrement des petites structures (pas ou peu de salarié (moins de 3) ou de celles proposant une action de service à destination d'usagers ayant plutôt une approche consumériste de la vie associative.

D'autres associations dont l'action est mieux installée (réseaux, bénéficiaires, ingénierie présente) négocient directement avec les acteurs (élus, administrations, populations) la nature et leur modalité d'intervention... C'est le cas notamment de certaines association du collège « ressources naturelles et espace » qui a perdu la moitié de ses membres.

D'autre part, certains collèges tels que le collège « dynamique sportive » sont composés d'associations bénéficiant déjà d'une représentativité légitime et efficiente à travers les réseaux de fédérations disciplinaires (Fédération de rugby) ou événementielle (comité olympique) au sein de ces réseaux et de leurs instances politiques, elles trouvent une modalité de participation qui fait sens pour elles.

Ainsi, le manque de disponibilité pour s'engager autrement que dans sa propre association, la difficulté à repérer la plus-value de sa participation ou encore le déni d'efficience et ou de légitimité du CDPC ont conduit au départ de 18 structures entre janvier 2008 et janvier 2013. Dans la même période, d'autres structures ont adhéré au CDPC.

2. « Les petites nouvelles »

Peu d'associations (5) sont venues rejoindre le CDPC.

L'analyse des nouveaux membres entrant ne permet pas de dégager de caractéristiques marquantes.

Le collège « dynamique socio-culturelle » concentre plus de la moitié de ces nouvelles adhésions. Cette situation fera l'objet d'un point spécifique dans un second temps (Point B) Une stratégie d'ajustement : quand la rencontre des projets s'opère)

D'autres associations, la majorité soit 41 structures ont maintenu leur adhésion au CDPC.

3. « Les constantes »

Pour une association, conserver la majorité de ses adhérents, ne témoigne pas pour autant de son activité ni même de sa capacité à faire vivre son projet.

Notons tout d'abord le cas des membres qui bien que maintenant leur adhésion ne s'investissent actuellement d'aucune manière dans la vie du CDPC.

Il ressort des rencontres avec les élus du CPDC que cette tendance serait importante au point de compromettre sa vie associative (Assemblées Générales...) « *Normalement il reste encore du monde dans cette structure mais pour chaque réunion, c'est la chasse aux participants. Même l'AG ne fédère plus les adhérents [...]* » (Albert, Membre du CDPC)

Parmi les adhérents associatifs interrogés (9 structures), près de la moitié relèvent de cette pratique. Citons par exemple le cas de l'association ESPACE (la Bastide de Sérou) ou de l'Association Familles Rurales (Massat) qui se souviennent de la dynamique de départ dans laquelle elles étaient présentes : « *On a participé à une ou deux réunions pour voir de quoi il retournait* », ou encore de leur participation à des groupes de travail (toutes deux ont participé au travail sur l'Economie Sociale et Solidaire en mobilisant un salarié), mais qui ne perçoivent plus d'intérêt réel pour leur structure à s'engager activement dans la dynamique du CDPC. Malgré tout, elles conservent leur adhésion. « *Le Pays c'est quand même quelque chose...Enfin on est plus en lien avec le Pays qu'avec le CDPC maintenant mais c'est du pareil au même* ».

Très faiblement engagée dans la vie du CDPC, certaines de ces structures collaborent néanmoins avec le SMPC qu'elles sollicitent directement....

Parmi les structures qui ont conservé leur adhésion, mais ne s'investissent pas/plus on retrouve également celles qui retirent un bénéfice direct de leur participation.

On y retrouve des associations de professionnels qui se situent plus dans une démarche « opportuniste⁹⁵ » que dans un réel besoin de représentation.

Par exemple, le collège « économie générale » constitué de consulaires, de représentants de corporations inscrites dans l'économie de marché et d'associations dont l'objet vise le développement économique (13 membres en 2013) se maintient mais ne semble pas se saisir de cet espace de dialogue. Les questions économiques sont traitées directement avec les élus, au sein du SMPC ou d'autres acteurs institutionnels engagés dans le développement du territoire. « *Ici, les élus sont accessibles, on les croise régulièrement, c'est plus facile de les solliciter directement. Pour faire avancer les choses, c'est mieux de se parler les yeux dans les yeux. L'économie surtout ici, c'est quelque chose de sérieux [pour le laisser porter par une association ?]* » *Ici on fonctionne au contact* ». (Jacques, collège Economie générale du CDPC)

⁹⁵ Le territoire de projet offre à minima un espace de médiatisation identitaire

Enfin d'autres structures se sont saisies de cet espace et de la dynamique qu'il proposait pour peser dans la démarche de construction territoriale. C'est notamment le cas des membres des collèges « économie touristique » et « dynamique culturelle »

B) Les stratégies d'ajustement

La démarche de Pays suppose la détermination d'un territoire de projet. Cet espace politique défini par les élus va offrir plus ou moins de repères, produire plus ou moins de sens, selon les critères qui ont prévalu à sa détermination.

Le pilotage du projet va organiser la place des acteurs locaux et moduler leur sentiment de contrôle, selon qu'ils sont considérés comme « objet » ou « sujet » du développement :

- En tant qu'objet, ils ne seront que des spectateurs plus ou moins attentifs.
- En tant que sujet, la place de l'acteur variera, selon les modalités de conduite du projet, entre agent (exécutant du projet), acteur (interprète et stratège du projet) ou encore auteur (créateur de son rôle au sein du projet).

1. Quand la rencontre des projets s'opère : construction de l'implication collective

La mise en œuvre d'une politique de développement territoriale inscrite dans une démarche de développement suppose la convergence à un moment donné de différents acteurs, porteurs d'enjeux hétérogènes et disposant des moyens de les confronter.

Afin de parvenir à cette convergence, l'animateur du projet doit être en mesure d'impulser et d'organiser les échanges mais les acteurs en présence doivent également « jouer le jeu » d'une participation active.

Dans la démarche de construction territoriale qui réunit, les élus, les techniciens et la population civile sur le territoire du Couserans, la thématique culturelle a particulièrement mobilisé les associations.

« Le collège dynamique socio-culturelle a été le plus difficile à animer. Au début chaque structure tentait de tirer la couverture à elle (chasse à la subvention) mais maintenant c'est celui qui fonctionne le mieux. C'est dû à 2 effets concomitants : un Président de collège compétent et engagé et le concours d'un technicien spécialisé du SMPC reconnu non seulement par les acteurs du secteur culturel mais également par les élus. [...] Aujourd'hui malgré l'amalgame fait entre le SMPC et le CDPC, le travail réalisé sur la culture est connu et reconnu par tous. C'est une affaire d'Hommes : à un moment, il y a eu les bons personnages au bon moment pour faire bouger les choses ». (Présidente CDPC)

« La culture est un bon moyen pour amener les gens dans les villages, y maintenir la vitalité. Je me bats pour construire une véritable politique de développement rural avec une offre culturelle de qualité (logistique, programmation) » (Pierre, Président du collège dynamique socio-culturelle)

« Le CDPC est un rassemblement de légitimés dont le sujet de réflexion est le développement du territoire de projet. Cela renvoie à s'entendre sur une orientation et de trouver les moyens de la mettre en œuvre. Le collège culture est totalement parvenu à cela, mais cette réussite tient également au fait que cette thématique représente une forte volonté politique et dispose de ce fait des ressources techniques pour sa mise en œuvre. » (Directeur SMPC).

« La réussite de la dynamique culturelle au sein du Couserans résulte d'un travail de longue haleine. Je suis arrivé au moment de la concrétisation de ce travail : tous les acteurs étaient mûrs, ceux qui restaient avaient fait le chemin nécessaire pour réaliser l'entreprise collective. Mais il y a surtout eu la volonté politique et même quand elle n'était pas là, elle n'était pas invalidante » [...] « A mon arrivée, ici, j'ai découvert un formidable vivier d'initiatives de qualité. De plus la richesse de la vie culturelle du Couserans réside dans sa singularité : on y trouve de tout et même des choses que l'on ne trouve nulle part ailleurs même en Ariège » (Technicien chargé de la culture - SMPC)

En se fondant sur les orientations de la charte de développement durable, le technicien culture semble être parvenu à réaliser le travail de traduction nécessaire non seulement à l'émergence mais également à l'appropriation d'une politique culturelle pour le territoire et ses acteurs.

Les associations engagées dans cette démarche ont su y repérer des intérêts communs et les faire vivre. Cette dynamique collective a été officialisée par la création de l'Agence de Développement Culturel de Couserans qui a pour vocation la promotion et le développement de la culture en Couserans.

« Grâce au travail engagé avec le Pays, on a pu élargir notre territoire d'intervention. On conserve notre spécificité mais avec d'autres associations, on parvient à réaliser des actions communes repérables même en dehors du Couserans. Cela nous donne de la hauteur » (Julie, membre du collège dynamique socio-culturelle).

Par ailleurs, avec le concours du CDPC et l'engagement du Président du collège « dynamique culturelle », les associations ont pu prendre le temps nécessaire à l'expression de leurs

positions. Leurs confrontations ont été guidées dans l'émergence d'un consensus entériné par la sphère politique.

Enfin, dans la construction de cette rencontre des enjeux, les associations ont su conserver leur identité propre et parviennent à maintenir leur place de sujet dans la démarche de construction territoriale.

Cependant, malgré les retours positifs identifiés par certains acteurs, la réussite de cette démarche collective ne se vérifie pas dans leur quotidien. Tout comme leurs pairs, ces associations doivent faire face à la raréfaction de leurs moyens⁹⁶, et la dynamique initiée ne tient que grâce à leur engagement.

De plus, malgré l'effectif conséquent du collège « dynamique socio-culturelle » (21 structures en janvier 2013), seules les associations réalisant des activités relevant du spectacle vivant sont parvenues à s'entendre sur une implication collective. En effet, les associations relevant du volet « art plastique » ne constituent qu'un effectif marginal et ne parviennent pas à se rassembler sur des orientations communes.

Ainsi, sur la thématique socio-culturelle, la rencontre entre le projet du territoire et celui des associations semble s'être opérée ; ils sont entrés en résonance.

Toutefois, la région Midi-Pyrénées, et plus particulièrement le département de l'Ariège, concentre un vivier d'associations. Le CDPC est très loin de toutes les rassembler. Aussi dans ma démarche, ai-je fait le choix d'aller à la rencontre d'autres associations. Sans que cela revête un caractère exhaustif, ces rencontres se sont organisées au fil du déroulement de la démarche d'enquête. Je me suis laissée guider par les informations distillées au cours des entretiens sur telle structure qui avait réussi à réaliser un projet sur une commune, telle autre qui voyait son action reconnue par la population mais ne parvenait pas à toucher les élus... Cette « errance » a été riche d'enseignements.

2. Les associations « autonomes »

La loi du 1^{er} juillet 1901, relative au contrat d'association, édicte les fondements de la liberté d'association et encadre le droit individuel à l'action collective : l'association est « une convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices ». Ainsi, l'association est un acte collectif composé de volontés individuelles inscrites dans la durée en vue de servir un objectif commun.

⁹⁶ C.BAZIN & J. MALET « La France associative », Réseau Recherche & Solidarité, Ed° septembre 2013.

De plus, de par la « souplesse » de sa mise en œuvre, l'association propose une capacité d'ajustement au contexte, qui stimule ses membres dans la réalisation de son action, ouvrant ainsi un large champ de possibles.

La population se saisit largement du statut associatif pour satisfaire ses besoins, notamment lorsqu'elle estime que les pouvoirs publics n'y répondent pas ou partiellement. De ce fait on retrouve des associations dans tous les champs de la vie sociale ; qu'il s'agisse de combler l'absence ou l'insuffisance de modes de garde, d'offrir une proposition culturelle de qualité, de permettre des pratiques sportives ou encore de maintenir le plus longtemps possible des populations vieillissantes à leur domicile. Dans tous ces domaines on note la réponse associative et, compte tenu de la souplesse de sa mise en œuvre, les réponses apportées ouvrent souvent la porte à l'innovation sociale (Cf. démarche coopératives alimentaires – COOP, les caisses mutuelles). A ce titre, bon nombre de réalisations ayant émergé au sein du tissu associatif se voient récupérées par les élus ou les administrations pour, à grand renfort de moyens, être étendues à un public plus large et servir l'intérêt général (création de la sécurité sociale)

a / l'institutionnalisation des associations.

Sur le territoire du Couserans, les questions relatives au secteur enfance jeunesse telles que la gestion du temps périscolaire, l'offre suffisante et/ou diversifiée de modalités d'accueil, l'offre de loisirs, l'existence d'infrastructures d'accueil (sport, culture...), l'organisation du soutien scolaire... ont souvent été prises en charge par les associations au moment de l'apparition du besoin. Des structures telles que les foyers ruraux, les MJC, la fédération Léo Lagrange, les Francas ou le réseau Familles rurales entre autres ont essaimé des antennes sur tout le territoire mais d'autres entités plus modestes ont également vu le jour. En prise à une demande de plus en plus pressante de la population locale, poursuivant des ambitions d'attractivité de nouvelles populations mais également contraint par des exigences légales et réglementaires⁹⁷, la plupart des élus se sont saisis de cette thématique. Cependant si certaines collectivités ont opté pour une gestion en direct de la politique enfance-jeunesse, d'autres, ont fait le choix de conventionner avec des structures associatives. Cela peut par exemple se traduire par la formalisation pour une communauté de communes d'un conventionnement confiant la gestion de la politique enfance-jeunesse à une association localement implantée.

⁹⁷ Cf. évolutions de la politique de la Caisse d'Allocations Familiales en la matière.

Cependant, si cette structure conserve son statut associatif, la mise en œuvre de son projet reste étroitement liée aux orientations de la politique locale.

Ainsi progressivement, elle pourra être amenée à étendre ses compétences (ouverture d'un multi-accueil), faire évoluer son projet (intégration du développement durable), développer ses partenariats ; elle tendra à s'organiser pour être en phase avec le niveau de service désiré par les élus dans l'exercice de leurs fonctions politiques.

Cette proximité avec la sphère politique n'est pas sans conséquence pour la vie associative et notamment pour le maintien de la démocratie. En effet, illustration d'une collaboration étroite entre l'association et la sphère politique ou encore de son instrumentalisation, les élus locaux s'invitent jusque dans les instances décisionnaires de l'association (Présidence) de même que la communauté de commune (Trésorier).

« Actuellement notre Présidente est adjointe au Maire (le Maire étant également président de notre communauté de communes), élue déléguée au Conseil Communautaire, Présidente ou Directrice d'autres associations locales... Quelquefois, en réunion, les enjeux de ces structures divergent, et lorsque notre Présidente prend position, on peut parfois s'interroger sur son positionnement ». (Richard, membre du CA association enfance loisirs 1).

Cette situation est favorisée par le fait que les adhérents, destinataires de l'action de telles associations, s'apparentent plus à des « clients » qu'à des membres. L'adhésion relève avant tout d'une prescription et non d'un acte volontaire. L'implication des adhérents reste relative au vue de leur effectif. *« On a du mal à fédérer les familles, à les intéresser réellement aux activités de l'association. Elles viennent et participent aux évènements que nous proposons parce que cela concerne leurs enfants (auberges espagnoles, tenues de stands, accompagnements d'activités...). Mais pour le reste, c'est difficile de les capter... »* (Jérôme, Directeur association enfance loisirs 2).

Néanmoins, les salariés rencontrés estiment que ces évolutions respectent le projet associatif et les orientations éducatives de la structure.

D'autres initiatives associatives nécessitent une période plus longue pour être reconnues par la sphère politique. En effet, malgré l'identification par la société civile de besoins réels non ou mal satisfaits, malgré son organisation sous statut associatif pour y répondre avec une certaine réactivité et malgré l'efficacité des réponses apportées, les élus locaux restent sourds et aveugles à cet engagement, organisant ainsi sa marginalisation sur le territoire.

C'est le cas par exemple de la thématique Economie Sociale et Solidaire (ESS) et des initiatives qui s'en réclament.

b / La marginalisation des initiatives associatives

Dans la mise en œuvre de la charte de développement durable, les travaux réalisés pour élaborer une politique tournée vers un développement relevant de l'ESS illustrent particulièrement l'absence de rencontre entre les aspirations de la société civile et les orientations des élus.

Forts du diagnostic élaboré dans la phase de construction de la charte de développement durable, le SMPC et le CDPC se sont associés pour engager une démarche de projet afin de dégager une dynamique collective permettant d'apportant des réponses ajustées aux besoins repérés. Il s'agissait de déterminer les thématiques d'intervention selon les enjeux des acteurs et d'en construire les éléments de réponse de manière partagée et consensuelle.

Dans le même temps, l'ESS commençait à émerger dans la politique régionale (appels à projet, accompagnement des démarches de développement ...).

C'est dans ce contexte que le SMPC, soutenu par la région, a pu se doter d'une technicienne dédiée à la thématique ESS et que le CDPC s'est associé à la démarche avec le concours du collègue « services et solidarité » et de sa présidente (actuelle Présidente du CDPC).

Les thématiques de travail dégagées concernaient les jeunes (aide à l'autonomie dans le logement et l'emploi), l'emploi et particulièrement celui des femmes, la mobilité, ou encore la prise en compte de situations de précarité (alimentation, logement...).

Le pilotage de cette démarche reposait sur le tandem SMPC (technicienne dédiée) et CDPC (Présidente du collègue « services et solidarité », chacun mobilisant ses ressources. Ainsi, le SMPC s'inscrivait-il dans un rôle d'interface (maintien du cadre contractuel, traduction des enjeux, formation et information des acteurs) tandis que le CDPC, formalisait l'expertise issue du terrain avec une forte mobilisation de ses membres (participation de tous aux étapes de travail proposées dans le déroulement du processus).

Par ailleurs, d'autres acteurs concernés par ces thématiques ont participé à ces travaux ; c'est notamment le cas du Conseil Général (service délocalisé de l'Action pour le Développement Social et la Santé), structures locales non membres du CDPC (Association CIVAM Bio 09, association en route 09, Le Pays des traces...)

Progressivement, sous l'animation du tandem SMPC et CDPC, ces acteurs sont parvenus à construire une représentation commune des ressources et problématiques du contexte local. Se fondant sur le partage des connaissances et enjeux de chacun, des modalités de réponses ont émergé.

La participation et l'implication des acteurs sont encore aujourd'hui, unanimement repérées comme réelles et efficaces : *« On ne savait pas d'emblée ce que cela allait produire, mais les associations ont répondu présentes, elles se sont engagées (apport de leurs expériences et expertise, mobilisation de leur réseau...) et l'animation intelligente (technicienne dédiée) a permis la construction d'une dynamique collective efficace. »* (Présidente CDPC)

« A un moment, c'était la prise de conscience que les difficultés rencontrées sur le terrain dans la réalisation de nos missions pouvaient prendre des dimensions différentes sous le regards d'autres acteurs. On a échangé, débattu, confronté nos points de vue pour faire bouger nos approches. On a appris les uns des autres ». (Association 2 membre du CDPC)

« C'était intéressant de voir se dérouler cette construction du consensus et d'imaginer son opérationnalisation. Ca n'a pas été simple de faire converger cette hétérogénéité de participants... » (Technicienne dédiée à l'ESS)

Toutefois, nous l'évoquions précédemment, la participation des acteurs reste conditionnée par sa concrétisation dans la prise de décision. Cette dernière permettant ensuite de solliciter l'engagement des participants.

Dans ce cas précis, si la définition des problématiques et la construction collective d'éléments de réponse se sont inscrites dans une démarche de développement durable avec la mobilisation de l'ensemble des acteurs, ce travail n'a jusqu'à présent fait l'objet d'aucune validation par la sphère politique locale et ne bénéficie pas non plus de sa reconnaissance. De ce fait, peu à peu, les acteurs pourtant mobilisés et constitués en collectif se sont désinvestis, très peu de projets ont vu le jour (plate-forme de transport à la demande, réseau des Relais d'Assistantes Maternelles - RAM), et l'ingénierie dédiée à cette thématique n'existe plus.

« Au moment de la mise en œuvre, il n'y avait plus personne. Il n'y avait pas de leader. La politique n'a pas suivi et les associations n'étaient pas suffisamment fortes pour porter ses projets en autonomie ». (Directeur SMPC)

« Le pire dans cette démarche c'est quand les élus communiquent sur leur soutien et qu'ils cassent les initiatives par derrière. Nous (SMPC, CPDC, associations) on y a cru, on a avancé et on est allé dans le mur... » (Directrice CDPC)

Cet exemple vient renforcer la prégnance de la dimension politique dans la construction de la politique de développement territorial. Le département de l'Ariège, et de fait le territoire du Couserans, ont choisi l'orientation mercantile du développement économique. Une proposition de politique de développement fondée sur des principes de solidarité sociétale ne peut faire sens qu'au prix d'un travail d'information, de formation et de confrontation inscrits dans le temps, seuls à même de faire évoluer et converger les représentations de chacun.

Pour l'heure, la période qui s'achève n'a pas permis de parvenir à cette rencontre. A l'aune des évolutions sociétales et politiques qui s'élaborent non seulement sur la scène nationale, mais aussi au niveau régional, la marginalisation des initiatives relevant de l'ESS semble relative.

CONCLUSION

LES ASSOCIATIONS À LA CROISÉE D'UNE COLLABORATION GAGNANT/GAGNANT POUR LA CONSTRUCTION DE L'INTELLIGENCE TERRITORIALE EN COUSERANS ?

Au démarrage de ce travail, nous nous interrogeons sur la manière dont les associations étaient associées au développement territorial du Couserans. Afin de répondre à cette question, nous nous sommes appuyés sur la politique de développement territorial inscrite dans le processus Pays.

Dans notre démarche, nous nous sommes essentiellement attachés à l'analyse de l'élaboration de cette politique territoriale à travers le Syndicat Mixte et le Conseil de Développement du Pays Couserans.

En effet, fondé sur le principe de la participation citoyenne inscrite dans la démarche de développement durable, le processus de construction territoriale sous-tendu par la démarche Pays nous semblait offrir un cadre d'analyse adapté à notre questionnement.

Nous avons ainsi observé que malgré le cadrage légal et institutionnel entourant cette politique de développement territorial, son élaboration et sa mise en œuvre renvoient à une mobilisation d'acteurs, d'enjeux, de pouvoirs et de stratégies hétérogènes. De ce fait, la réalisation de ce processus de construction territoriale se révèle empreinte d'ajustements constants.

La loi et sa déclinaison contractuelle (convention territoriale) identifient le Syndicat Mixte du Pays Couserans comme l'acteur pilote de cette démarche. En tant qu'animateur du dispositif et représentant institutionnel des élus, c'est à lui que revient l'organisation et la mise en œuvre de cette politique de développement territorial.

Pour autant, malgré cette légitimité normative et la légitimité technique qu'il incarne par l'ingénierie qu'il mobilise, nous avons vu que l'accomplissement de sa mission n'était pas aisée.

En effet, si la phase d'élaboration de la charte de Pays et de détermination des objectifs territoriaux idéaux a constitué un espace d'échanges, de partage et de réflexions concertés entre tous les acteurs, la mise en œuvre de la politique dégagée et sa déclinaison en actions effectives ont mis en évidence des mobilisations inégales.

Les élus, acteurs essentiels de la gouvernance territoriale sont également des acteurs incontournables de la politique locale. Bien qu'à l'initiative de la démarche de Pays, les représentants politiques du territoire peinent à transformer leurs pratiques dans l'exercice de leurs mandats. Ainsi, forts d'une inscription territoriale et politique dominante, d'une légitimité identitaire revendiquée comme levier de développement dans la charte et d'une légitimité électorale en tant que représentants de la démocratie représentative, ils semblent ne se saisir de cette politique de développement durable que de manière opportuniste.

La collaboration avec le Conseil de Développement du Pays Couserans illustre bien ce phénomène. Institué comme le représentant de la société civile dans la démarche de Pays, il a largement contribué aux travaux préalables à l'élaboration de la charte de développement durable. Toutefois, celle-ci ne lui confère qu'une place très limitée dans la phase de réalisation des objectifs retenus.

Aussi, passée la phase de diagnostic de territoire, le Conseil de développement se retrouve progressivement marginalisé dans la politique de développement territorial.

Cependant, plus qu'une simple mise à l'écart de l'outil dans le processus de construction territoriale, c'est le principe même d'expression de la démocratie participative qui est négligé.

Mais, si cette marginalisation peut s'expliquer par la modalité de gouvernance territoriale qui s'apparente plus à un gouvernement local (chaque sphère politique à son échelle respective), elle n'en est pas l'unique élément. En effet, alors qu'il est appelé à représenter la société civile grâce à la fédération d'une diversité d'associations adhérentes portant des projets associatifs touchant à l'ensemble des champs de la vie sociale, le Conseil de Développement du Pays Couserans n'est pas parvenu à mobiliser le tissu associatif dans la durée. Cela malgré une instance idéologique dominante et une instance politique structurée par un souci de démocratie.

Selon les phases de cette politique de développement territorial, les thématiques concernées, les enjeux politiques en cours, les associations se sont engagées à des degrés divers dans la démarche participative portée par le Conseil de Développement.

De plus, dès la mise en route du processus, certaines associations se sont détournées du Conseil de Développement dont la démarche et la légitimité ne faisaient pas sens (celles disposant d'une proximité avec les élus locaux de par leur action notamment, d'une représentativité préexistante au Conseil de Développement ou encore ne disposant pas des ressources suffisantes pour intégrer cette démarche).

Dans le même temps, Le Conseil de Développement n'a pas pu disposer des moyens en rapport avec l'ampleur de son action (en terme de ressources) pour incarner pleinement ses fonctions.

Dans ce contexte, les associations ont également eu un usage opportuniste du Conseil de Développement ; s'en saisissant réellement (participation et engagement) lorsque les orientations politiques « entraînent en résonance » avec les leurs, s'en détournant quand ce n'était pas le cas ou encore n'y participant qu'au titre de leur adhésion pour préserver d'éventuels bénéfices à venir...

Toutefois, si ce travail ne permet pas de dégager de typologie associative en fonction du niveau d'adhésion au dispositif incarné par le Conseil de Développement, nous pouvons néanmoins remarquer la symbolique de sa mission de représentation au regard de l'hétérogénéité des réalités auxquelles renvoie le paysage associatif. En effet la mission du Conseil de Développement n'est autre que de faire converger des participants n'ayant comme points communs que leur structuration associative (loi 1901) et leur relation au territoire, dans une démarche collaborative fondée sur une stratégie de confrontation positive. Au terme de ce processus, il s'agit de faire émerger des orientations consensuelles, permettant d'éclairer les décisions politiques !!!

Cette mission s'avère d'autant plus ardue que les institutions imaginées par la loi agissent avec une pluralité d'acteurs et d'espaces qui se superposent, voire s'opposent, créant des zones d'incertitude dont chacun se saisit selon sa place, son pouvoir, ses enjeux et sa stratégie.

Ainsi, au-delà de la participation des associations au processus de développement territorial porté par la démarche Pays, c'est bien de l'efficience de l'ensemble de la démarche dont il s'agit. Toutefois, bien loin de concerner uniquement les territoires ruraux et le Pays Couserans en particulier, cette question s'invite sur la scène nationale et politique.

Au niveau européen, l'analyse du dispositif LEADER⁹⁸ montre en effet un bilan mitigé de l'action des territoires de projet en matière d'efficacité économique et d'équité non seulement des espaces concernés, mais aussi des acteurs en présence. Selon les auteures de ce rapport, sous couvert de développement, cette intervention territorialisée organiserait « *l'affaiblissement de l'intervention publique et l'orientation vers des logiques marchandes* » de développement par la mise en concurrence des acteurs à des fins de compétitivité des territoires.

⁹⁸ M. BERRIET-SOLLIEC, A. TROUVE « Développement des territoires de projet : quels enjeux pour les politiques rurales ? UMR 1041 CESAER INRA – AGROSUP, Mars 2012.

En France, depuis la loi du 16 décembre 2010⁹⁹ relative à la réforme des collectivités territoriales, la pertinence du Pays comme entité administrative et espace d'appréhension local est réinterrogé au profit de celle de l'intercommunalité. Pour autant, faisant écho à divers diagnostics¹⁰⁰ démontrant la pertinence de la démarche Pays tout en mettant en évidence la nécessité de consolider sa légitimité et par là-même ses moyens, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale¹⁰¹ laisse entrevoir des perspectives positives pour cet outil à travers la création de Pôles d'Equilibre et de Coordination Territoriaux (PECT). D'aucuns imaginant le Pays comme l'incarnation même des objectifs poursuivis par l'instauration de cet outil (AFP¹⁰²).

Dans le même temps, la charte de développement durable du Pays Couserans arrive à son terme laissant aux acteurs le temps du bilan et de la déclinaison des prochaines orientations d'une nouvelle contractualisation. De plus, les échéances électorales (municipales de mars 2014) ainsi que la mise en œuvre des dispositions légales relatives à la cohérence territoriale (fusion, SCOT) pourraient venir modifier les règles du jeu de la politique de développement territorial du Couserans. Aussi ces perspectives laissent-elles imaginer une nouvelle configuration du système d'acteurs.

Cependant, loin d'attendre l'organisation et la mise en œuvre de ces échéances, qu'elles soient engagées dans la démarche institutionnalisée de développement ou qu'elles s'en soient affranchies, les associations poursuivent leurs actions sur le territoire.

Bon nombre de travaux sur la dynamique du tissu associatif¹⁰³ s'accordent sur la capacité de celui-ci, à la ville comme à la campagne, à se saisir des vides institutionnels et politiques pour répondre à des besoins sociétaux qu'il estime pas, peu ou mal satisfaits. Au cours des rencontres qui ont accompagné ce travail nous avons pu approcher une partie de la multitude d'initiatives associatives en cours sur le territoire. Ainsi retrouve-t-on des associations poursuivant des objectifs très divers dans des domaines non moins divers. De plus,

⁹⁹ LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹⁰⁰ Cf. travaux de l'Association de Promotion Et de Fédération des Pays (AFP), Juillet 2013 - contributions et position de l'Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local, Aout 2013.

¹⁰¹ Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013, dossiers législatifs « Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », consulté sur <http://www.legifrance.gouv.fr/> le 14/09/13.

¹⁰² E. ZAPALSKI, « Les pays se voient déjà en "pôles d'équilibre et de coordination territoriaux", Localtis.info, 03/09/13, consulté en ligne 14/09/13.

¹⁰³ Cf. travaux de J-L LAVILLE, V. TCEHERNONOG, C. BAZIN & J. MALET.

poursuivant les principes fondamentaux du développement durable, certains projets associatifs voient le jour dans des secteurs jusque là peu habitués à ce modèle économique ; épicerie associative, projet immobilier coopératif, transports collectifs...

Fondé sur les dispositions légales de la loi de 1901, ils fédèrent des individus (au moins 2) autour de la réalisation d'objectifs communs, mobilisent des énergies bénévoles mais également du salariat (les associations représentent le second employeur départemental derrière les administrations). Bien que relevant souvent de l'économie non marchande, les activités associatives portent sur des activités non délocalisables et produisent de la richesse malgré la difficulté de sa quantification¹⁰⁴. Toutefois nous pouvons aisément l'imaginer en observant les effets induits par les associations sportives (les infrastructures, activités de transport, commerces d'équipement vestimentaires et accessoires, commerces de bouche, services médicaux....) Sans oublier le fait que si ces activités contribuent au maintien de la population, elles peuvent tout autant être source d'attractivités pour de nouvelles populations (activités culturelles, activités liées à la petite enfance...).

Ainsi, reprenant les propos de la charte de développement durable du Couserans, ce dernier s'appuie sur le concours de toutes les forces vives du territoire de projet. A ce titre, les associations semblent bien constituer un acteur du développement territorial¹⁰⁵.

Dans le même temps, le développement progressif des logiques gestionnaires du privé dans la sphère publique (new public management) tend à s'étendre au secteur associatif. Cette évolution est « naturelle » dès lors que l'on considère que rien ne différencie le monde de l'entreprise du service public qui n'est pas qu'un acteur de la production de l'intérêt général. A cette évolution se rajoute la marchandisation croissante d'activités qui relevaient auparavant de compétences publiques (aide aux personnes).

De ce fait, le risque est grand pour le monde associatif de devenir un entrepreneur privé traversant le capitalisme habillé de valeurs morales, d'éthiques et de responsabilité sociale, dans un climat de concurrence interassociative et associations/entreprises. M. HELY, analyse cette évolution comme une publicisation du privé et une privatisation du public¹⁰⁶. Poursuivant son analyse l'auteur précise que le partenariat des associations avec les pouvoirs publics passera nécessairement par un travail du milieu associatif pour la formalisation de

¹⁰⁴E. ARCHAMBAULT & V. TCHERNONOG « Repères sur les associations en France » Centre d'économie de la Sorbonne CNRS - Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, coproduction Conférence Permanente pour la Coordination Associative, mars 2012.

¹⁰⁵ C. BAZIN & J. MALET, « la France associative » Ed° septembre 2013, Réseau Recherche & Solidarité.

¹⁰⁶ M. HELY, les métamorphoses du monde associatif, Coll° Le lien social, Ed° PUF, janvier 2009.

critères de détermination de l'utilité sociale et la reconnaissance d'une expertise associative, propice à légitimer leur participation à l'émergence des politiques publiques. L'acteur associatif doit ainsi nécessairement trouver un équilibre entre coopération et revendication pour pouvoir prétendre au partenariat avec l'Etat.

Conscientes de ces enjeux, certaines instances de coordination ou de fédérations du tissu associatif font émerger progressivement des initiatives visant l'élaboration de projets de société dans lesquels les associations tiendraient une place active. Reprenant les principes de développement durable et s'inscrivant dans une logique d'intelligence collective, ces instances coopératives entendent non seulement relayer la « voix des associations » mais également jouer un rôle d'interface entre la diversité d'acteurs de la vie sociale (soulignons par exemple l'action de la Conférence Permanente des Coordination Associatives¹⁰⁷)

Par ailleurs, pour soutenir les initiatives associatives et notamment pérenniser leurs activités, des techniciens partenaires du développement (ADEPFO, DLA, AVISE....) accompagnent les associations dans leur structuration en consolidant leurs moyens d'agir (ressources humaines, ingénierie, formation, information...) ¹⁰⁸

Enfin, le contexte politique et légal semble évoluer en faveur de la reconnaissance des « entrepreneurs du social » dont les associations sont les premiers représentants¹⁰⁹.

En effet, si la volonté des institutionnels concernant le développement des territoires de projet visait prioritairement voire exclusivement le développement de l'économie de marché en terme de compétitivité (et donc de compétition), la pertinence de l'Economie Sociale et Solidaire¹¹⁰ tend à s'affirmer comme alternative pariant sur les solidarités plus que sur le marché. Ainsi, aux côtés des Pôles de Compétitivité Economique dédiés à une filière spécifique en milieu urbain, et des Pôles d'Excellence Rurale¹¹¹, leur pendant en milieu rural,

¹⁰⁷ Site CPCA <http://cpc.a.asso.fr/>

¹⁰⁸ Site AVISE <http://www.avise.org/>

¹⁰⁹ Panorama national de l'ESS en France et dans les régions, Conseil National des Chambres Régionales de l'Economie Sociale et Solidaire, Ed°2012.

¹¹⁰ « L'économie sociale regroupe les associations, les mutuelles, les coopératives et les fondations. L'économie solidaire se définit par son projet : mettre l'être humain au cœur de l'économie.

L'objet de l'économie sociale et solidaire est la construction d'une économie centrée sur l'emploi de qualité et non sur la rémunération du profit, donnant priorité au lien social autant qu'à l'activité. L'acte d'entreprendre est régi selon un type de gouvernance où « chaque associé compte pour un ». Site ESS en Région <http://www.essenregion.org/annuaires/index.php/region/fiche/22>.

¹¹¹ Le département de l'Ariège en compte 2 à ce jour dont 1 situés sur le Pays Couserans et devrait en compter 2 de plus d'ici la fin 2013 dont 1 dans le Pays Couserans. <http://www.ariegenews.com/news-32054.html>, article d'A-S TERRAL, publié le: 13/04/2011 | 21:46.

apparaissent les Pôles Territoriaux de Coopération Economique¹¹² (21 au niveau national dont 2 en Midi-Pyrénées, Toulouse et Castres).

Renforçant cette prise de conscience, l'ESS bénéficie d'une reconnaissance ministérielle ; depuis les Présidentielles de 2012 elle dispose d'un ministre délégué¹¹³ auprès du ministre de l'économie et des finances. Enfin depuis le 7 novembre 2013, son cadre légal est en cours d'élaboration au sein du Sénat.

Pour l'heure, nous n'avons pas de recul concernant l'impact de ces changements sur l'action des associations et leur place en tant qu'acteur dans la construction du projet de société, non seulement sur le plan national mais également sur le plan local. Pour autant les acteurs de l'entreprenariat social veulent y voir l'amorce d'un changement de paradigme social¹¹⁴.

¹¹² Site Labo ESS <http://www.lelabo-ess.org/?-Les-Poles-territoriaux-de,36->

¹¹³ Benoît Hamon, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé de l'économie sociale et solidaire et de la consommation.

¹¹⁴ Sylvain SASTRE « Un plan pour faire de l'économie sociale et solidaire un pan reconnu et significatif de l'activité économique en Ariège » Article Ariège News, édition du 03/12/2013 consulté en ligne <http://www.ariegenews.com/news-70051.html> le 14/12/13

ANNEXES

PRINCIPALES ABREVIATIONS EMPLOYEES

ADEPFO	Association pour le DEveloppement des Pyrénées par la Formation
C2RA	Centre de Ressources Régional des Associations
ADC	Association de Développement du Couserans
CDPC	Conseil de Développement du Pays Couserans
CPCA Midi-Pyrénées	Conférence Permanente des Coordinations Associatives Midi-Pyrénées
CSS	Combinaison Socio-Spatiale
DDCSPP	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DIRECCTE	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunal
ESS	Economie Sociale et Solidaire
FSS	Formation Socio-Spatiale
GAL	Groupe d'Action Locale
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
LOADT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
PNR	Parc Naturel Régional
SM PNR	Syndicat Mixte du Parc Naturel des Pyrénées Ariégeoises
SMPC	Syndicat Mixte du Pays Couserans
SRU	Solidarité de Renouvellement Urbain
UNADEL	Union Nationale des Acteurs et structures du Développement Local
ZRR	Zone de Revitalisation Rurale

ASPECTS METHODOLOGIQUES

Récapitulatif des acteurs rencontrés

GROUPE D'ACTEURS	STRUCTURES
Institutionnels	CG 09 service économique
Institutionnels	CPCA Midi-Pyrénées
Associations	Théâtrales en Couserans (élu)
Institutionnels	Pays Couserans (salarié)
Associations	Act'en Scène (élue et salariée)
Associations	Civam bio 09 (élu et salariée)
Associations	117 Animation Jeunes (salarié)
Associations	IRISSE (salariée)
Institutionnels	Conseil de développement (Elue et salariée)
Institutionnels	CG09 service culture
Institutionnels	CG09 service Agenda 21
Institutionnels	PNR (salarié)
Institutionnels	Région M-P service vie associative
Institutionnels	ADEPFO
Institutionnels	(C2RA) DLA
Elus	- 5 Présidents de communautés de communes - 1 conseiller municipal également élu au niveau régional
Universitaire (entretien explo')	Master Développement des Territoires Ruraux (UTM Foix) (Enseignant responsable)
Institutionnels	Ariège Expansion
Institutionnels	Dispositif LEADER GAL Pays d'Ariège Pyrénées
Associations	Renova (élue)
Associations	Cœur des Pyrénées (élu)
Associations	Transhumances en Couserans (élu)
Associations	Les amis du Parc (élu)
Associations	Familles rurales (élu et salariée)
Associations	MJC Oust (Salariée)
Institutionnels	Maison des Associations du Couserans
Associations	Loisirs Education & Citoyenneté (salariée)
Associations	ESPACE Séronais (élu)
Institutionnels	ADEC
Institutionnels	DDCSPP service vie associative
Associations	Océanides MP (élus et 2 techniciens)
Associations	OMSEP (Président)

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

1. LIEN SOCIAL ET PERFORMANCE

Avec les rapports « *L'état social de la France* », l'effort entrepris par l'ODIS (Observatoire du Dialogue et de l'Intelligence Sociale) depuis 2004 porte sur les interactions au sein d'un même territoire entre les niveaux de :

- **Performance** : La performance est la capacité à atteindre les objectifs individuels et collectifs que l'on se fixe. Elle correspond au niveau de qualité et d'efficacité du travail réalisé. Les indicateurs statistiques inclus dans l'agrégat « Performance » sont représentatifs de l'efficacité globale de l'ensemble du territoire, de sa capacité à Réussir ensemble.
- **Lien social** : Le lien social est la capacité à associer différentes composantes du corps social dans les projets collectifs. Elle se définit comme le *savoir-vivre ensemble* : respect d'autrui, respect de la règle et cohésion du corps social. Les indicateurs statistiques inclus dans l'agrégat « Lien social » sont représentatifs de la qualité du lien entre les personnes dans chaque territoire, de leur capacité à Vivre ensemble.

Le croisement de ces deux dimensions définit la capacité à durablement être ensemble.

2. LES INDICATEURS

Quatre critères ont présidé au choix des vingt-six indicateurs statistiques retenus. Chaque indicateur est :

1. Significatif en termes de lien social ou en termes de performance
2. Renseigné pour au minimum 22 régions (pour plusieurs indicateurs, les chiffres des 4 régions d'outre-mer manquent)
3. Calculé à partir de données objectives (nous n'avons pas intégré de résultats de sondages auprès de la population, qui constituent des données subjectives)
4. Produit et publié par une organisation publique (sauf le classement des hôpitaux français publié par le journal *Le Point*) : INSEE, Ministères et administrations publiques, Journal Officiel, INSERM, CNAMTS, CNAF, BODACC.

Les treize indicateurs retenus pour chacune des deux dimensions sont :

Lien social

- Nombre de divorces
- Quantité d'affaires civiles nouvelles
- Quantité de suicides
- Intervention des pompiers en secours à victime
- Nombre de journées d'arrêt maladie de moins de trois mois par personne occupant un emploi
- Quantité d'affaires pénales nouvelles aux tribunaux correctionnels
- Quantité d'affaires aux conseils de prudhommes
- Quantité d'affaires contentieuses aux tribunaux de commerce
- Taux de délinquance et de criminalité
- Quantité de pompiers volontaires
- Création d'associations
- Taux de participation aux élections présidentielles
- Solde migratoire

Performance

- Classement des caisses d'allocations familiales
- Quantité d'hôpitaux dans le palmarès annuel des hôpitaux
- Dépenses de santé du régime général par personne protégée
- Proportion de bacheliers
- PIB par habitant
- Durée de traitement des affaires civiles au sein des tribunaux de grande instance
- Proportion de dépôts de bilan
- Taux de chômage
- Création d'emplois salariés
- Création d'entreprises
- Brevets déposés par emploi total
- Médiane des revenus déclarés au fisc
- Part des foyers fiscaux imposés

L'indice d'accidentologie local (IAL) utilisé lors des rapports précédents n'est plus calculé par le ministère des transports. Il n'est donc pas pris en compte pour ce rapport.

Nous avons également supprimé l'indicateur relatif à la part des personnes relevables de l'ISF, car les seuils ayant été modifiés, les comparaisons sur les 10 dernières années s'en trouvent faussées.

3. LES INDICES DE DÉVELOPPEMENT DE L'INTELLIGENCE SOCIALE (IDIS)

Afin de mesurer, au-delà des classements relatifs des régions entre elles, l'évolution de chaque région dans le temps, nous avons, pour cette nouvelle édition du rapport, travaillé sur une mise en indice de chaque indicateur.

Calcul des IDIS (Indices de Développement de l'Intelligence Sociale)

Chaque indicateur a été étalonné selon un barème de 0 à 100. Les échelles adoptées répondent à différents critères techniques :

- ✓ Le « 0 » traduit une situation atypique extrême, où l'en deçà est en soi inconcevable, et donc dénué de lien social ou performance.
- ✓ Le « 100 » répond à une situation de perfection extrême dans l'idéal sociétal, où l'au-delà relève de l'utopie.
- ✓ Le « 50 » correspond à une situation de tendance centrale observée, moyenne ou médiane.
- ✓ Une homogénéité de dispersion de l'ensemble des indicateurs a été recherchée de façon à neutraliser tout effet de distorsion : pour chaque indicateur 80% des situations observées sur les dix dernières années s'inscrivent entre 20 et 80 sur l'échelle de 0 à 100.

➔ Pour les indicateurs qui traitent d'informations à caractère **positif** (comme le PIB par habitant, le nombre de brevets, le taux de bacheliers, c'est-à-dire les indicateurs dont la croissance est une incidence positive) le score minimum est soit 0 (le minimum absolu) soit la situation la plus faible connue sur les 10 dernières années ou envisageable dans les 10 prochaines. Le score maximum est soit 100% (le maximum absolu) soit la situation la plus élevée envisageable ou acceptable sur ces 20 années.

Exemple : pour le *taux de participation aux élections*, aucune région ne présente un taux de 0%. le score minimum a donc été fixé à 50%, proche du taux de participation régional le plus faible, depuis 10 ans, et le maximum a été fixé à 100%.

➔ Pour les indicateurs qui traitent d'informations à caractère **néгатif** (comme le taux de chômage, de délinquance ou encore le nombre d'affaires nouvelles aux tribunaux, c'est-à-dire les indicateurs dont la croissance est une incidence négative) le score minimum est soit 100% (le maximum absolu) soit la situation la plus favorable comme sur les 10 dernières années ou envisageables dans les 10 prochaines années. Le score maximum est soit 0 (le minimum absolu) soit la situation la moins favorable envisageable ou acceptable sur ces 20 années.

Exemple : pour le *taux de divorces*, le score minimum a été fixé à 0% et le maximum a été fixé à 4 divorces pour 1 000 habitants qui est la projection la plus pessimiste à 10 ans au regard de l'évolution des 10 dernières années.

Ces indices permettent ainsi de mesurer l'évolution dans le temps dans l'absolu (et pas seulement en comparaison avec les autres régions) de chaque région, mais aussi de la France entière, sur chaque indicateur.

L'intérêt de cette mise en indice est d'offrir la possibilité d'analyser les évolutions chronologiques. Toute entité territoriale (région, pays) peut désormais mesurer l'amélioration ou la détérioration intrinsèque de ses résultats, quel que soit son classement par rapport aux autres.

IDIS Lien social et IDIS Performance

L'*IDIS Lien social* est la moyenne de tous les IDIS des indicateurs de lien social.

L'*IDIS Performance* est la moyenne de tous les IDIS des indicateurs de performance.

Mode d'agrégation :

- ✓ Chaque indicateur est doté du même poids, il n'y a pas de pondération.
- ✓ Seuls les indicateurs renseignés sont pris en compte. Un indicateur non renseigné n'a donc aucune influence sur le positionnement relatif d'une région.

Mode de classement :

- ✓ La région classée première dans l'*IDIS Lien social* est celle qui présente le lien social globalement le plus fort au regard des indicateurs choisis.
- ✓ La région classée première dans l'*IDIS Performance* est celle qui présente le niveau de performance le plus fort au regard des indicateurs choisis.

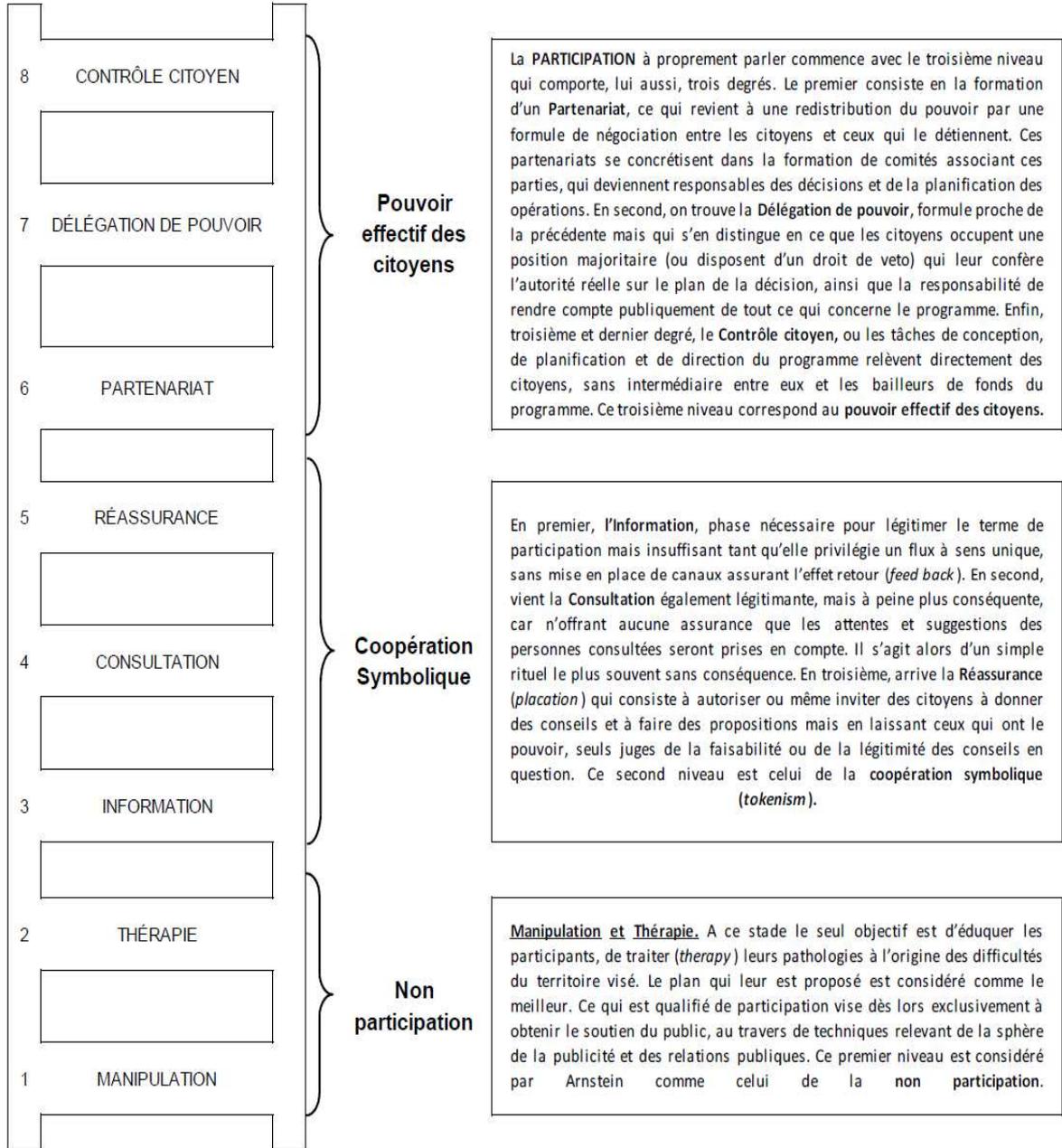
Les IDIS donnent une vision plus fine des écarts entre régions que la moyenne des classements. En effet, deux régions classées l'une derrière l'autre au regard d'un indicateur peuvent être séparées d'un écart infime ou d'un écart très important. Si la moyenne des classements gomme cet écart, la moyenne des indices, elle, prend en compte l'ampleur des écarts entre régions sur chaque indicateur.

Dépendants de la disponibilité des statistiques et de leur bon renseignement, ces agrégats statistiques ne prétendent pas présenter une vérité définitive mais proposent une photographie des régions françaises en termes de lien social et de performance.

L'objectif premier de ces classements et des premiers éléments d'analyses qui les accompagnent est de faire naître un questionnement et de susciter un débat autour des classements et des cartes.

L'échelle d'Arnstein

Analyse de la participation selon Sherry ARSTEIN (1969) Source : J-P LOREDO

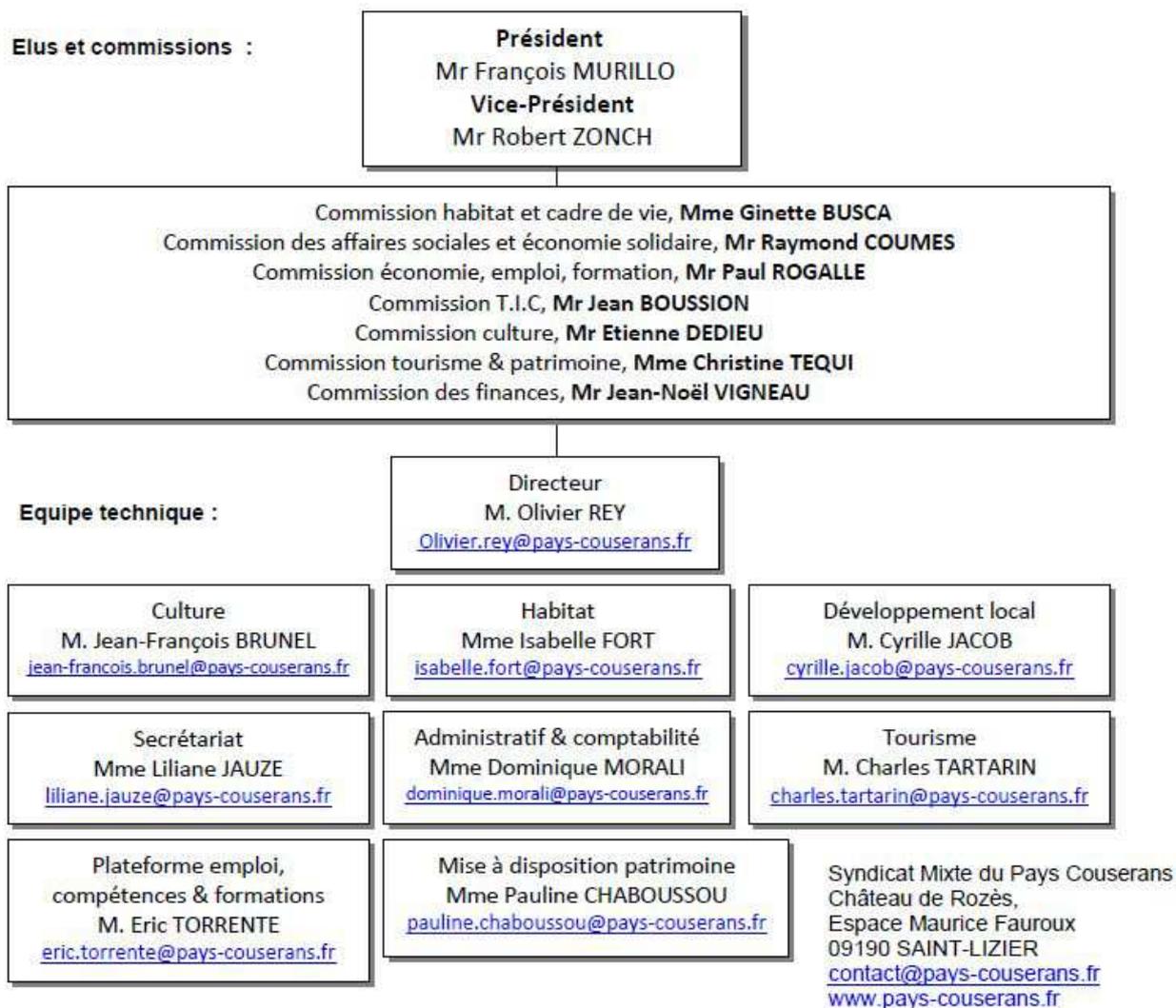


ELEMENTS DE COMPREHENSION DU TERRITOIRE

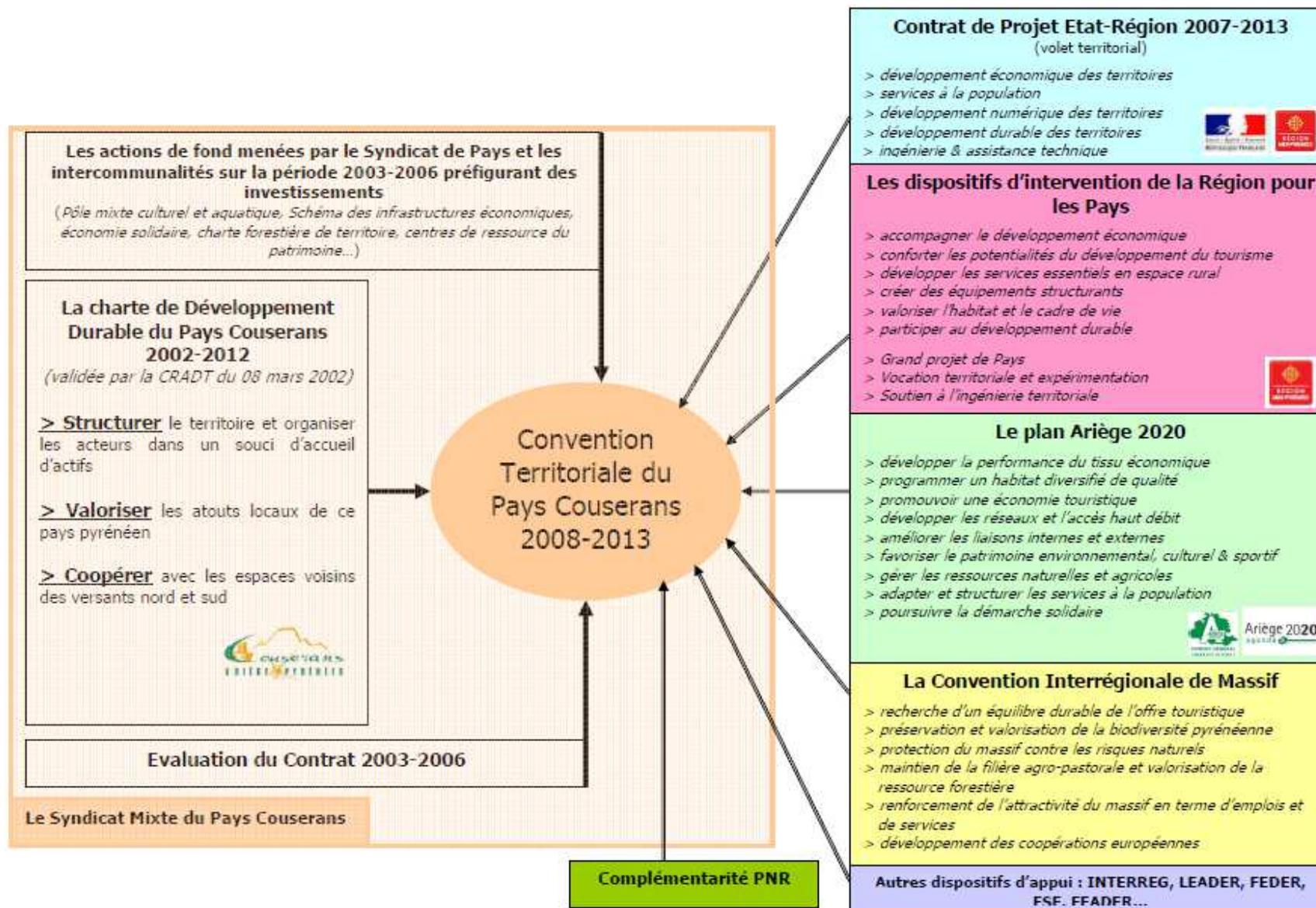
Conseil de Développement du Pays Couserans

Charte de développement durable 2002 / 2012 du Pays Couserans

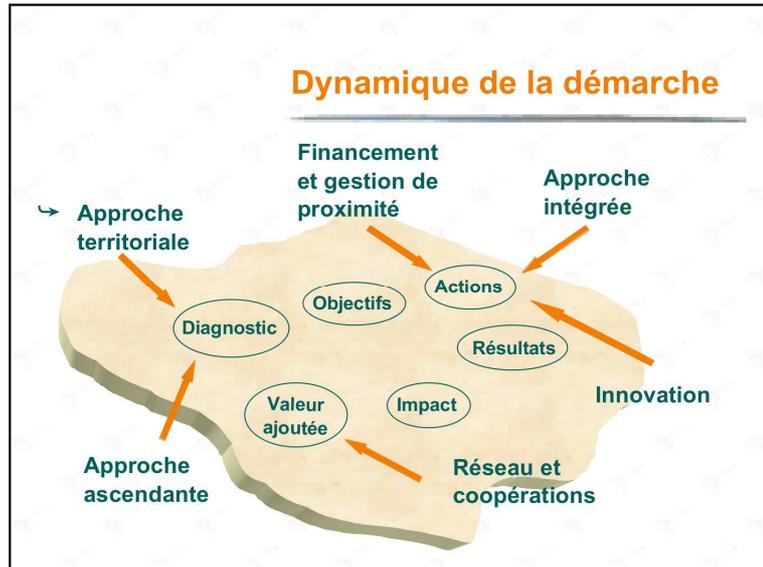
Organigramme du Syndicat Mixte Pays Couserans



Source : <http://www.pays-couserans.fr/-Le-Syndicat-de-Pays-.html> consulté le 03/12/2013



LEADER, une démarche Durable de développement rural



BIBLIOGRAPHIE

LOIS :

- LOADDT : LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- SRU : LOI 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains

OUVRAGES :

- M. FOUURIAT, Sociologie des organisations (3^{ème} édition), Ed° Pearson Education France, 2011
- B. PECQUEUR, « Le développement local », Syros, 2e édition revue et augmentée, 2000.
- S. WACHTER, « Repenser le territoire : un dictionnaire critique », Coll° Société et Territoire, Ed° Aube, 2000
- E. ARCHAMBAULT & V. TCHERNONOG, « Repères sur les associations en France », Ed° mars 2012. Conférence Permanente des Coordinations Associatives
- M. HELY, les métamorphoses du monde associatif, Coll° Le lien social, Ed° PUF, janvier 2009
- H. GUMUCHIAN, E. GRASSET, R. LAJARGE, E. ROUX, “Les acteurs ces oubliés du territoire » Col° géographie, Ed° Economica, Paris, 2003.

ETUDES / RAPPORTS :

- M. BERRIET-SOLLIEC, A. TROUVE « Développement des territoires de projet : quels enjeux pour les politiques rurales ? UMR 1041 CESAER INRA – AGROSUP, Mars 2012
- J-P. LOREDO, « L’implication des associations dans les politiques publiques de développement rural : la résonance territoriale des mondes associatifs. Thèses. Université Toulouse le Mirail - Toulouse II (07/12/2011), Anne-Marie GRANIE ; Laurence BARTHE (Dir.).
- J-F CHANTARAUD, « L’état social de la France et de ses régions. Les leviers de la cohésion sociale et de la performance durable » Rapport 2013 ODIS, La documentation Française, Paris 2013

« Développer l'entrepreneuriat dans les territoires ruraux : la plus-value des territoires de projets » Contribution de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays pour le Réseau Rural Français, juillet 2013

« Pour la modernisation de l'action publique et une nouvelle étape de décentralisation », Contributions et position de l'UNADEL, Aout 2013

C. BAZIN & J. MALET « La France associative en mouvement », Réseau Recherche et Solidarité, études annuelles réalisées avec le soutien de la MACIF, Préface du M. GUBAIN octobre 2012 et préface de R. SUE septembre 2013

ARTICLES :

O. REY, Contribution au dossier « La gestion des ressources humaines en milieu rural. Un défi territorial », Sol et Civilisation, La lettre – n°31, juillet 2006.

C. GOUGEON, « Les pays dans la tourmente », contribution à l'édition spéciale « Conférence de rédaction ouverte », Magazine Place publique, n° mai/juin 2003

P-N. DENIEUIL, « Développement social, local et territorial : repères thématiques et bibliographiques sur le cas français », Mondes en développement, 2008/2 n° 142, p. 113-130.

R. RICHARD, « La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires », L'Information géographique, 2009/2 Vol. 73, p. 10-28.

M. VANIER, « Le pouvoir des territoires ». Essai sur l'interterritorialité, Anthropos, Economica, 2008

F-B. HUYGHE, « Qu'est-ce que la société civile », 29/06/12 en ligne : http://www.huyghe.fr/actu_369.htm

E. ZAPALSKI, « Les pays se voient déjà en "pôles d'équilibre et de coordination territoriaux", Localtis.info, 03/09/13, consulté en ligne 14/09/13

RESSOURCES DOCUMENTAIRES :

« L'emploi associatif dans les Pays de Midi-Pyrénées » Etat des lieux de l'emploi associatif à l'échelle des territoires de Pays, coproduction DIRECCTE Midi-Pyrénées, Caisse des Dépôts et Consignation Midi-Pyrénées, Conférence Permanente pour Coordination Associative, Ed° 2008

E. ARCHAMBAULT & V. TCHERNONOG « Repères sur les associations en France » Centre d'économie de la Sorbonne CNRS - Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, coproduction Conférence Permanente pour la Coordination Associative, mars 2012

Chiffres clé Ariège. Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Ariège Ed°2012

RESSOURCES NET :

Site officiel du Pays Couserans : <http://www.pays-couserans.fr>

Site officiel de la Communauté de communes du Bas-Couserans : <http://www.bas-couserans.fr>

Site officiel de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays : <http://pays.asso.fr/>

Site de l'INSEE – Condition de vie-Société – Une approche de la précarité en Midi-Pyrénées : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=13403®_id=7

Site du dictionnaire de français Larousse : <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais>

Site du Magazine Place publique, le site des initiatives citoyennes : [http:// www.place-publique.fr](http://www.place-publique.fr)

Site CAIRN info: <http://www.cairn.info>

Site Legifrance : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Site La TOUPIE : <http://www.toupie.org/>

Site du Sénat : <http://www.senat.fr/>

Site UNADEL : <http://www.unadel.asso.fr>

Site Vie publique : <http://www.vie-publique.fr/>

News letter LOCALTIS : <http://www.localtis.info>

Site de l'Avise « Ingénierie et services pour entreprendre autrement » : <http://www.avise.org/>

Site de la CPCA : <http://cpca.asso.fr/>

Site d'Ariège News : <http://www.ariegenews.com/index.html>

UNIVERSITE TOULOUSE – LE MIRAIL

Diplôme d'Etat d'Ingénierie Sociale (DEIS) Promotion DEIS 3 – 2010 – 2013

Toulouse – Mars 2014

Mémoire présenté par : **Séverine NIÇOISE**

Encadré par : Martine PERILHOU & Olivier BERNET, Directeurs de recherche

Les associations actrices du développement des territoires ruraux : *Analyse de la démarche Pays en Couserans (09)*

En choisissant de vivre et travailler en Ariège (département rural et montagnard de Midi-Pyrénées), j'ai rapidement pris conscience que mon quotidien était étroitement lié au tissu associatif local. En effet, l'Ariège dispose de la 2nde dynamique associative de Midi-Pyrénées, soit 1,40 %o habitants. A l'instar de ce qui se joue à l'échelle nationale, les associations y proposent une diversité d'activités tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Pourtant, malgré cette vitalité, certains représentants associatifs font état d'un manque de reconnaissance des pouvoirs publics quant à leur statut de partenaires dans la mise en œuvre de l'action publique territorialisée, notamment dans le domaine des politiques de développement territorial.

De plus, la généralisation des financements par appels à projets et contrats d'objectifs, ainsi que le développement des politiques contractuelles induisant l'orientation de l'action des associations par les financeurs (cf. notion de pilotage de l'Etat à distance mise en évidence par les politistes), rompent le contrat qui prévalait antérieurement. En effet, ce dernier reposait sur la pertinence du pouvoir de proximité sur les territoires dans la construction des réponses aux attentes de la population en terme de « vivre ensemble ». Dans ce contexte, les associations étaient reconnues comme vecteurs de démocratie en tant que représentantes de la société civile. Repérées comme productrices d'expertises, porteuses d'innovations, et donc actrices de transformations sociales, elles revêtaient à ce titre une fonction d'utilité sociale.

Ce constat m'a amenée à m'interroger sur la nature de la collaboration entre associations et pouvoirs publics dans le développement des territoires ruraux. Ce questionnement est abordé ici à travers l'analyse du processus de développement durable (participation citoyenne) inscrit dans la démarche de Pays « dit Voynet » sur le territoire du Couserans.

Me fondant sur la sociologie de l'action qui met en évidence, au sein d'un système, jeux de pouvoirs, enjeux et stratégies et zones d'incertitudes propres à chaque acteur, il s'agit d'observer le niveau d'intelligence sociale à l'œuvre sur ce territoire ; à savoir la capacité à s'organiser collectivement (à faire société) en légitimant et mobilisant les ressources individuelles en présence.

Mots clés : associations, ruralité, développement durable, gouvernance territoriale, collaborations

128 pages + 24 pages d'annexes complémentaires.