

# LES PAYS, DES OUTILS POUR LA SIMPLIFICATION ET LE GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

### LES PAYS POUR REpondre AUX ENJEUX

La mondialisation de l'économie, les effets sur les territoires de la délocalisation des unités de production industrielle, les effets des réorganisations administratives successives sur la présence locale des services publics (réforme de la carte judiciaire, hospitalière, militaire, etc...) provoquent des crises locales profondes. La réforme de l'Etat, les transferts de compétence et de charges aux territoires régionaux, départementaux et locaux créent des tensions extrêmement fortes sur les finances publiques. Face à ces enjeux, les Pays contribuent à fédérer localement les forces vives pour élaborer des stratégies d'anticipation et de construction de nouvelles ressources et de nouvelles formes d'organisation. La plus-value du Pays repose ainsi sur sa force de réflexion, de proposition et de coordination pour démultiplier les capacités de ses membres.

Le Président de la République a annoncé l'ouverture en 2009, d'un chantier de simplification des niveaux administratifs sur le territoire. Espaces de concertation des intercommunalités qu'ils fédèrent, les Pays n'ont ne sauraient constituer un échelon administratif. *Alors même que l'Etat intervient de moins en moins en soutien des Pays (ceux-ci ayant tendance à devenir le niveau de planification et de contractualisation des conseils régionaux)*, nous entendons être à l'avant-garde de la simplification des structures, du développement durable et de nouveaux modes de gouvernance territoriale. Nous entendons promouvoir le Pays comme vecteur d'une stratégie de développement, de cohésion et d'attractivité des territoires : l'évolution vers des Pays-stratégés correspond à ce que sont déjà les Pays les plus dynamiques !

« L'analyse géographique confirme la relative pertinence des périmètres de pays pour se saisir de la dimension périurbaine des territoires, plus particulièrement dans les cas, nombreux, d'aires urbaines petites et moyennes »  
Roux E., Vannier M., 2008, *La périurbanisation, problématiques et perspectives*, DIACT, La Documentation Française, p. 70

« Le rapport [d'A. Fouché, 2006] insiste sur le fait que ces pays ne sont pas une nouvelle strate dans le « millefeuille » territorial français, mais servent de cadre à un projet de territoire –consacré par une charte– commun à un certain nombre de communes et d'intercommunalités qui décident librement d'y adhérer »  
Rapport C. Belot et J. François-Poncet, *Le nouvel espace rural français, Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire*, 2008

« Les « pays » ne constituent pas un niveau institutionnel supplémentaire porteur de lourdeur mais sont, au contraire, quand la coopération et le dynamisme local fonctionnent bien, de véritables moyens de résoudre la complexité du système en permettant l'action locale. »  
OCDE, *Examen territorial*, 2006

« D'une manière générale, les coûts de fonctionnement des pays sont faibles (de 2 à 3 emplois équivalent temps plein, en moyenne dans les associations ; de 4 à 5 emplois équivalent temps plein, en moyenne dans les structures de type syndicat mixte ou groupement d'intérêt public), comparés à ceux des communautés de communes qui se sont souvent dotées de structures assez étoffées (...) Le pays permet aussi d'assurer un meilleur respect mutuel des différents territoires (communes, communautés de communes, agglomérations...) au travers d'un débat poursuivant un objectif d'intérêt général au niveau de l'espace concerné. Il a vocation à jouer un rôle décisif dans l'amélioration du dialogue urbain-périurbain-rural. »  
A. Fouché, *L'avenir des pays*, Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire, 2006, p. 96

« L'intérêt de la Loi (...) était de rechercher à rassembler des hommes et des femmes dans une même cohérence d'action sur un territoire. (...) cet objectif est aujourd'hui atteint, de même que celui dont témoigne la volonté de ces Pays de renforcer les solidarités entre le rural et l'urbain. (...) Un autre aspect intéressant des Pays est l'existence de conseils de développement qui ont permis de fédérer tous les acteurs du territoire, pouvoirs publics, chefs d'entreprise et artisans, associations et citoyens qui ont souhaité prendre part activement au devenir de leur territoire. (...) tous ces acteurs ont contribué à l'émergence d'un certain nombre de projets innovants ».  
C. Estrosi, Ministre Délégué à l'Aménagement du Territoire, Etats Généraux des Pays, Caen, 2005

« Il est clair que le pays est un espace de projets, un espace dynamique... On a entendu dire que le pays fragiliserait les départements. En fait, le pays ne fragilise que les départements qui ne s'intéressent pas à lui. Quand un département s'intéresse au pays, le pays renforce le département... Par ailleurs, quand le département assume son rôle de cohérence, il n'a pas à avoir de complexes par rapport à la région... Le talent consiste à mettre tout le monde en spirale positive, à trouver les moyens d'un partenariat intelligent.»  
J-P. Raffarin, *intervention lors le débat sur la Loi Voynet*, Sénat, 1999

## **I – APPORTS ET MISSIONS INCONTESTABLES DES PAYS**

1 - Les Pays sont **des espaces de réflexion et d'anticipation au service des communautés de communes et des acteurs du territoire, pour traiter de choix et priorités de développement et d'aménagement qui dépassent l'échelle de proximité des intercommunalités**. Ils ne peuvent en aucun cas constituer un échelon supplémentaire du « millefeuille administratif » : ce sont des territoires de projet.

Alors que l'intercommunalité, en se développant, renforce son rôle de gestion de services, le Pays peut maintenir un espace de confrontation des idées et de construction du projet.

2- Sous l'effet de lois adoptées par les différentes majorités politiques (Loi Pasqua, Loi Voynet...), les Pays se sont développés pour accompagner et accélérer l'organisation progressive en communautés de communes et leur élargissement ainsi que pour faciliter les relations entre une ville et son « arrière-pays », la coopération et la transaction rural-urbain (dans un contexte d'étalement urbain et de rurbanisation...).

Les Pays, c'est la possibilité de réconcilier les enjeux urbains, périurbains et ruraux, tout en prenant en compte l'évolution de nos modes de vie de nos concitoyens, leurs migrations et leur appartenance de plus en plus fréquente à plusieurs territoires parfois voisins et différents (territoire de travail et territoire d'habitat).

3- Les Pays constituent un outil de **concertation et de coopération entre intercommunalités**, de contractualisation commune avec les échelons supérieurs, et de participation des acteurs socio-économiques au sein de conseils de développement.

Comme l'a souligné le rapport Fouché, ils sont ainsi un échelon pertinent pour conduire un certain nombre de politiques territoriales hors de portée des intercommunalités ou se situant à une échelle territoriale plus large qu'une seule intercommunalité en matière d'aménagement spatial, de portage de projets de développement économique et d'emploi (maisons de l'emploi), de coordination des politiques touristiques à une échelle intra-communautaire...

4 - Les Pays sont **des espaces d'innovation** : Ils proposent des actions qui ne peuvent pas être portées par les communautés de communes, ils mettent en place des partenariats public-privé, à partir du programme Leader ou dans le cadre de pôles d'excellence rurale..

5 - Les Pays s'appuient sur la **participation des acteurs** en étant les seuls – avec les agglomérations – en contrat avec l'Etat devant obligatoirement constituer un conseil de développement. Ils contribuent ainsi à **l'amélioration du dialogue territorial** via la mise

en place d'une concertation sur le territoire, En s'appuyant sur leur Conseil de développement, les Pays peuvent jouer un rôle important en termes de prise de recul et de **prospective** face aux enjeux de développement et aux processus de changement.

Cet apport est **précieux notamment pour les intercommunalités rurales** ayant peu d'ingénierie à leur disposition, et soumises souvent à des impératifs de la gestion.

6 - Les Pays ont favorisé la **diffusion de la culture de projet et de développement et des pratiques participatives auprès des intercommunalités** : ils ont permis un **apprentissage** et une diffusion de pratiques et de méthodologies auprès de nombreux élus.

7 - Les Pays sont un atout essentiel au regard du **développement durable**, par leur taille de territoire adaptée aux enjeux de développement et d'environnement, de participation, de cohérence et d'approche globale...

8 - Un tiers des Pays est organisé sous forme associative, et près de la moitié en syndicat mixte, le plus souvent sur la demande de financeurs départementaux, régionaux ou de l'Etat pour sécuriser la gestion de crédits publics dépassant le ressort d'une seule communauté de communes. Leur constitution en syndicats mixtes permet aussi de porter des SCOT, outil relancé par le Grenelle de l'Environnement : la simplification législative intervenue récemment (LME du 5 août 2008<sup>1</sup>) facilite cette articulation Pays-SCOT,

Aussi pour répondre aux défis actuels du développement durable, des marges de progrès existent pour dépasser ici ou là certains Pays « terroirs-caisses » (Pays limités au contrat et au guichet...), des Pays réduits à des relais de financements et de politiques descendantes, des baronnies [qu'on peut retrouver aussi au niveau des intercommunalités ou des agglomérations], l'essoufflement de conseils de développement (voire de conseils de développement présidés par le Président du Pays), un brouillage, une sédimentation et une concurrence avec les communautés de communes. Par conséquent, nous entendons exprimer des messages forts sur les progressions à opérer et la place que peuvent tenir les pays entre intercommunalités et niveau supra de collectivités, afin de favoriser une meilleure lisibilité pour les citoyens - contribuables.

---

<sup>1</sup> Lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont membres d'un syndicat mixte, celui-ci pourra exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du SCOT, dès lors que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma adhèrent au syndicat mixte pour cette compétence (seules les communes et EPCI situés à l'intérieur de son périmètre prennent part aux délibérations).

## **II – UNE NOUVELLE ETAPE POUR LES PAYS : CHALLENGES ET PROPOSITIONS**

### **A – LE PAYS-STRATEGIE, AU SERVICE DE LA SIMPLIFICATION**

Le Pays doit constituer essentiellement une fédération d'EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) et une instance de régulation-médiation portée par les intercommunalités.

Nous entendons accompagner l'évolution des Pays pour qu'après la phase d'apprentissage de la coopération intercommunale, parfois trop restreinte au canton, se constituent des communautés correspondant à l'espace de vie quotidienne des habitants. Nous pensons que le Pays doit s'affirmer essentiellement comme instance stratégique et prospective et pour déterminer des priorités communes entre intercommunalités.

Considérant qu'il paraît irréaliste dans de nombreux cas de réunir (au moins à brève échéance), un espace géographique assez vaste au sein d'une seule communauté de communes, à la fois pour des raisons de fonctionnement et d'éloignement du niveau communal et des citoyens, nous nous engageons à agir dans les directions suivantes :

**1 - Favoriser l'élargissement de communautés de communes rurales ou d'agglomérations** *[peut-être à compléter et à préciser par l'ADCF]*

**2 - Élargir certains périmètres de Pays et fusionner certains d'entre eux :**

- rechercher des périmètres plus cohérents s'approchant des bassins d'emploi et une meilleure articulation avec les agglomérations et les PNR, en lien avec le Schéma de Département de Coopération Intercommunal et l'évolution des relations Département-Région (y compris pour prendre en compte des situations de bassins inter-départementaux).

**3 - Maximiser l'ingénierie disponible sur les territoires pour améliorer la compétitivité des territoires :**

- assurer une coordination effective de l'intervention des équipes EPCI et Pays, et là où ils existent, avec les Parcs Naturels Régionaux, dans une recherche de mutualisation,  
- mettre à disposition des communautés de communes une ingénierie dont elles ne disposent pas seules.

**4 - Généraliser des formes de contractualisation conjointe de la Région et du Département avec les Pays** et faire des Pays un niveau territorial pour expérimenter des formes d'articulation des politiques publiques Région/Département et parvenir à une harmonisation des périmètres de contractualisation Région et Département,

**5 - Etre à la pointe de la simplification et de la mise en cohérence, notamment en constituant un seul syndicat mixte (Pays, SCOT) gérant différents outils : Contrat de Pays, Programme européen Leader, SCOT, Plan Climat, etc...** d'aller tendanciellement vers le rapprochement des divers schémas de planification (SCOT, PECT) et des Pays, et la mise en place d'une instance locale de planification et d'aménagement

### **B – LE PAYS AUX AVANT-POSTES DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

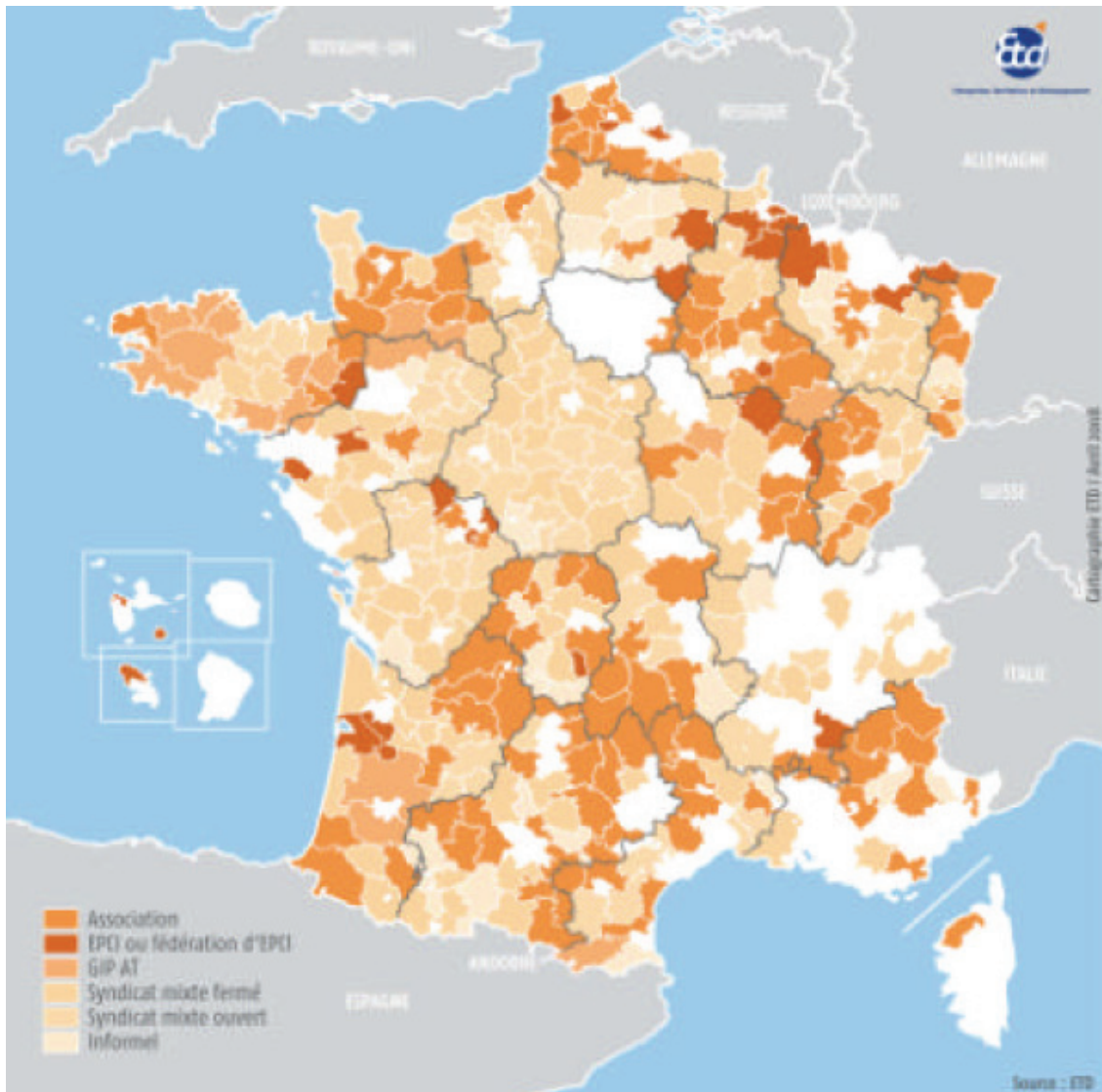
**6 - Être à l'avant-garde et un fer de lance du Grenelle Environnement : SCOT, PCET... :** Les Pays (pas toujours sur les mêmes territoires que les SCOTs) constituent un bon niveau pour mieux répondre aux enjeux du Grenelle de l'Environnement, par des SCOTs plus ambitieux et la déclinaison de Plans Climat Energie Territoriaux. Face à un étalement urbain accru, les Pays peuvent permettre d'élargir le périmètre de SCOTs trop restreints à l'agglomération (sans même atteindre la taille de l'aire urbaine).

**7 - Développer des « agendas 21-cadre » au niveau des Pays,** en les positionnant comme niveau de cohérence d'agendas 21 adoptés par divers niveaux de collectivités maîtres d'ouvrage (commune, communautés de communes et d'agglomérations, département, région...)

**8 - Affirmer les pays comme territoires de cohésion : Services, Santé, Numérique... :** L'affirmation de Pays-stratégies doit permettre d'en faire les territoires de santé proposés par la future Loi Bachelot, et plus largement de services (en particulier pour lutter contre la fracture numérique).

**9 – Instituer la participation des acteurs socio-économiques :** L'originalité participative des Pays –via les Conseils de Développement- doit être réactivée, pour en faire un véritable atout en faveur du développement durable. Mais pour (re) mobiliser et pour que les acteurs n'aient pas le sentiment de perdre leur temps, des mécanismes de prise en compte des réflexions et propositions des conseils de développement par les élus doivent se développer. *Il s'agit ainsi de contribuer à la crise de la démocratie représentative.*

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, les 371 pays (dont 345 reconnus) concernent près de la moitié des français et 80% de la superficie métropolitaine. 72 Pays (le 1/5<sup>ème</sup>) comprennent une agglomération structurée en communauté d'agglomération ou communauté urbaine, cependant que 72 agglomérations (les 2/5<sup>ème</sup>) sont concernées par une démarche de pays (*Etat des lieux des Pays, ETD, 2008*).



L'analyse régionale des structures porteuses met en évidence certaines spécificités : surreprésentation de la forme associative dans un nombre important de Régions : Auvergne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord – Pas-de-Calais et Provence – Alpes –Côte d'Azur ; surreprésentation du syndicat mixte dans les Régions Centre (un seul pays n'est pas structuré en syndicat mixte), Poitou-Charentes, Rhône-Alpes et Pays de la Loire ; surreprésentation des GIP AT dans une seule Région : la Bretagne.

**STRUCTURE JURIDIQUE DES PAYS (d'après Etat des Lieux Observatoire ETD, 2008)**

Type	Nombre	%
Association	114	31
EPCI ou Fédération d'EPCI	29	8
GIP AT	17	5
SM fermé	118	32
SM ouvert	59	16
Informel	34	9
TOTAL	371	100