

N° 430

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) sur l'avenir des pays,*

Par M. Alain FOUCHÉ,

Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, président ; M. Claude Belot, Mme Yolande Boyer, M. François Gerbaud, Mme Jacqueline Gourault, vice-présidents ; Mme Evelyne Didier, M. Alain Fouché, M. Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Roger Besse, Claude Biwer, Jean-Marc Juilhard, Jean-Claude Peyronnet, Claude Saunier, Alain Vasselle.*

---

**Aménagement du territoire.**



## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES SÉNATEURS FACE À L'ÉMERGENCE DES PAYS</b> .....	11
<b>II. LES CONTRATS DE PAYS VUS PAR LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES (DIACT)</b> .....	21
<b>III. LES AUDITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	27
1. <i>M. Olivier DULUCQ, Délégué général de l'UNADEL</i> .....	29
2. <i>Mme Catherine SADON, co-Présidente de l'Association pour la Fondation des pays     (APFP)</i> .....	32
3. <i>MM. François SALZGEBER, Responsable du Service aux territoires, et Gilles REY-     GIRAUD, Chargé de mission au Service Recherche Développement, à Entreprises,     Territoires et Développement</i> .....	35
4. <i>Mme Claire LEGOUX, Chargée de mission Aménagement du Territoire à     l'Assemblée des Communautés de France (ADCF)</i> .....	39
5. <i>M. Vincent PIVETEAU, Chargé de mission à la délégation interministérielle à     l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)</i> .....	41
6. <i>M. Jean-Claude DANIEL, Président du pays de Chaumont</i> .....	45
7. <i>M. Jean-Jacques de PERETTI, Président du pays du Périgord noir</i> .....	47
8. <i>M. Adrien ZELLER, Président du Conseil régional d'Alsace, co-Président de     l'Institut de la Décentralisation</i> .....	49
9. <i>M. Yvon HERVE, Président du pays de Morlaix</i> .....	51
10. <i>Mme Dominique VOYNET, Sénatrice de la Seine-St-Denis</i> .....	53
11. <i>M. Alain GERARD, Sénateur du Finistère</i> .....	55
12. <i>Mme Jacqueline GOURAULT, Sénateur du Loir-et-Cher</i> .....	56
13. <i>M. Gérard LE CAM, Sénateur des Côtes d'Armor</i> .....	58
 <i>Entretien avec M. Alain MARLEIX, Député du Cantal, M. Roger BESSE, Sénateur du Cantal, Président du pays Haut Cantal - Dordogne et Mmes Karine DALBIN et Florence JOSSERAND, Chargées de mission au pays Haut Cantal - Dordogne (voir Annexe 4)</i>	

<b>IV. LES PAYS VUS PAR LES PRÉSIDENTS DE PAYS</b> .....	61
<b>A. SYNTHÈSE</b> .....	61
<b>B. QUELQUES PAYS CARACTERISTIQUES</b> .....	68
1. <i>Pays Adour-Chalosse-Tursan</i> .....	68
2. <i>Pays d'Alençon</i> .....	70
3. <i>Pays Bessin au Virois</i> .....	72
4. <i>Pays Caux - Vallée de Seine</i> .....	75
5. <i>Pays de Cornouaille</i> .....	77
6. <i>Pays Vallées Alpes d'Azur Mercantour</i> .....	80
7. <i>Pays Loué Lison</i> .....	83
8. <i>Pays des Mauges</i> .....	86
9. <i>Pays Puisaye-Forterre</i> .....	90
10. <i>Pays Retz Atlantique</i> .....	92
<b>CONCLUSIONS</b> .....	95
<b>ANNEXES</b> .....	101
<i>Annexe 1 - Répartition des pays par taille</i> .....	103
<i>Annexe 2 - Graphiques résultant des réponses au questionnaire</i> .....	105
<i>Annexe 3 - Examen du rapport par la Délégation à l'Aménagement et au         Développement durable du Territoire et présentation du rapport devant la         Commission des affaires économiques et du Plan</i> .....	119
<i>Annexe 4 - L'exemple du pays Haut Cantal - Dordogne</i> .....	133

358 pays reconnus ou en formation couvrent aujourd'hui 80 % du territoire et 46 % de la population française.

Ils 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'adhérer à ce projet.

Chargé par la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire d'une étude sur l'avenir des pays, votre rapporteur a notamment recueilli les réponses de près de 140 présidents de pays à des questions telles que : qu'est-ce qu'un pays ? Est-il bien adapté aux missions qui lui sont assignées ? Dans quels domaines intervient-il ? Dispose-t-il de moyens humains et financiers suffisants ? Ses actions sont-elles bien harmonisées avec les autres politiques territoriales ? Quelles sont ses perspectives d'avenir ? Doit-on le conserver ? etc...

Votre rapporteur plaide pour le renforcement d'une dynamique de coopération intercommunale qui donne globalement satisfaction, mais qui peine parfois à bien s'articuler avec les autres dynamiques territoriales. Il met aussi en garde, au vu des témoignages recueillis, contre des dérives contraires à l'esprit et à la vocation des pays.



## INTRODUCTION

Le socle juridique des pays intégrés depuis plus de 10 ans dans la politique nationale d'aménagement du territoire organisée par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite loi « Pasqua – Hoeffel », est constitué par l'article 22 de ladite loi.

Ce texte résulte aujourd'hui d'une rédaction voulue par la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dite « Urbanisme et habitat » qui précise la nature, la vocation et les objectifs du pays.

Le pays est un **territoire cohérent sur le plan géographique, culturel, économique ou social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi.**

Le pays **exprime la communauté d'intérêts économiques des communes ou des EPCI qui le composent.**

Le pays constitue **le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable.**

Ce projet poursuit deux objectifs essentiels :

- **développer les atouts du territoire considéré ;**
- **renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, huit ans après la loi « Pasqua » et près de quatre ans après la loi « Voynet », 57 pays seulement avaient été reconnus par l'autorité préfectorale selon les modalités prévues par ladite loi « Voynet ».

Le mouvement de création des pays connaît ensuite une **accélération remarquable.**

On dénombrait ainsi 343 pays au 1<sup>er</sup> mai 2005, dont 278 pays reconnus et 65 pays en projet.

Au mois de juin 2006, l'observatoire « Entreprises, territoires et développement » (ETD) recense 358 pays dont 322 pays reconnus par le préfet de région et 36 pays en cours de finalisation. 44 % environ de la population

française vit donc dans des pays reconnus ou en projet, couvrant les deux tiers du territoire métropolitain.

Il est à noter que 50 % environ des pays ont été, en fait, reconnus entre la mi-2004 et la mi-2005 !

La perspective de la contractualisation a eu sur le tard un effet fortement incitatif. Le contrat de pays, créé par la loi « Voynet », est un « contrat territorial » avec l'Etat, au même titre que le contrat d'agglomération, le contrat de ville ou le contrat liant l'Etat à un parc naturel régional.

La démarche contractuelle a été lente au démarrage puisqu'à la fin de l'année 2003, on ne recensait que 34 contrats signés dont une signature en 2000, aucune en 2001 et 7 en 2002<sup>1</sup>.

Le gouvernement a été contraint de repousser à deux reprises la date limite de la contractualisation. D'abord fixée au 31 décembre 2003, celle-ci a été reportée, d'abord au 31 décembre 2004 puis – alors que 90 nouveaux contrats étaient signés en 2004 – au 30 juin 2005.

Le résultat a dépassé les espoirs : entre décembre 2004 et juin 2005, 159 nouveaux contrats ont été signés dont 78 au mois de juin 2005. Au total, c'est plus de la moitié des contrats qui a été signée en 2005 et plus du quart juste avant l'expiration du délai. A titre d'exemple, les 16 contrats de la région Limousin ont été signés en mars 2005, les 13 de la région Languedoc-Roussillon en juin de cette même année.

Au 30 juin 2005, date butoir de la contractualisation, on dénombrait en métropole 283 contrats de pays signés avec l'Etat.

D'après l'étude du CGREF, ces 283 contrats se répartissent ainsi :

- 135 contrats signés avec l'Etat, la région et le département,
- 104 contrats signés avec l'Etat et la région,
- 3 contrats signés avec l'Etat et le département, sans la région... dans les régions : pays de-la-Loire, Poitou-Charentes et Auvergne,
- 41 contrats signés avec l'Etat seul.

---

<sup>1</sup> Ces chiffres sont tirés de l'étude intitulée « Evaluation des démarches contractuelles de pays » (n° 2391, Conseil général du génie rural des eaux et des forêts (CGGREF), février 2006).



En plus de ces 283 contrats signés avec l'Etat en métropole, on recense, en juin 2006, 32 autres contrats de pays :

- 3 contrats signés avec l'Etat dans deux départements d'outremer (1 en Martinique, 2 en Guadeloupe),
- 2 contrats signés avec l'Etat après la date butoir du 30 juin 2005,
- 27 contrats signés avec le Conseil régional seul : 20 pays de la région Centre ; 6 pays de la région Poitou-Charentes ; 1 pays de la région Rhône-Alpes.

Nous sommes donc aujourd'hui en présence de 315 contrats de pays par rapport à 358 pays reconnus ou en projet. Une quarantaine de pays seulement demeure donc en marge de tout contrat territorial.

La répartition géographique des contrats fait apparaître des régions entièrement (Bretagne) ou quasi entièrement couvertes (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, Basse-Normandie). Restent en dehors du mouvement, l'Île-de-France, la Picardie (sauf l'Aisne), la région Rhône-Alpes et les façades côtières des régions PACA et Languedoc-Roussillon. La Corse ne recense qu'un seul contrat.

Indiquons que **quatorze pays sont interrégionaux**, quatre (Lauragais, Redon et Vilaine, Sisteronais-Buech et Val d'Adour) étant à cheval sur trois départements.

**Vingt-deux pays sont interdépartementaux** à l'intérieur d'une seule région, l'un (Centre Ouest Bretagne) étant à cheval sur trois départements.

Les pays interdépartementaux ne représentent que 13 % de l'ensemble des pays. Ils concernent toutefois 50 départements, soit 62 % des 81 départements intéressés par la signature d'un contrat de pays.

**Près d'un tiers des pays chevauche un parc naturel régional (PNR)** et 35 PNR sur 44 sont intéressés par au moins une démarche de pays.

Le législateur a voulu assurer la complémentarité de ces deux projets de territoire. La loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et habitat » a posé le principe de la compatibilité, sur le territoire commun, de la charte du pays avec celle du PNR « chevauché ». L'organisme de gestion du PNR est habilité à assurer la mise en cohérence et la coordination des politiques conduites par le pays qui entrent, sur le territoire commun, dans le cadre des missions du PNR.

Dans le pays des Landes de Gascogne, par exemple, sur le territoire commun, 24 communes (sur 111) appartiennent aussi au PNR des Landes de Gascogne, créé en 1970. Les relations entre les deux structures sont régies par une convention qui a ainsi réparti les missions sur le territoire commun : les pays sont chefs de file dans les domaines du développement économique et de la politique sociale ; les PNR sont chefs de file dans ceux de l'environnement, de la culture et du tourisme.

Par ailleurs, le PNR siège au sein du groupement d'intérêt public (GIP-DL) du pays des Landes de Gascogne.

160 contrats de pays (sur 283) sont concernés par un **périmètre de schéma de cohérence territoriale (SCOT)**.

Ce nouvel outil de planification urbaine a été mis en place par la loi dite SRU « Solidarité et Renouveau Urbains » du 13 décembre 2000 afin de mettre en cohérence, à l'échelle des aires urbaines, les politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements, d'exploitations commerciales, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Lorsque les périmètres de la charte de pays et du SCOT coïncident ou se chevauchent, la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 impose une obligation de « prise en compte ». Soulignons cependant que la charte de pays n'est qu'un document d'orientation alors que le SCOT est juridiquement opposable.

Selon l'étude précitée du CGGREF, datée de février 2006, la moitié des 160 pays concernés par un périmètre SCOT s'était efforcée d'articuler ses contrats avec la démarche SCOT, 20 contrats seulement ayant prévu un financement au titre du SCOT.

L'élaboration des SCOT étant encore largement en gestation, le CGGREF attend une évaluation plus précise pour porter un jugement définitif sur l'articulation pays-SCOT.

Une plus grande cohérence paraîtrait s'imposer. Le CGGREF fait, par exemple, observer que « l'approche spatiale » dans les contrats de pays est particulièrement faible : « elle se limite souvent, souligne-t-il, à une approche descriptive sans analyse dynamique de la périurbanisation, de l'étalement urbain et de la question foncière ».

En 2005, 181 pays regroupaient des communes engagées dans le programme européen LEADER +, qui est consacré au développement local en milieu rural (politique régionale européenne 2000-2006). Sur les 140 groupes d'action locale (GAL) constitués par les acteurs publics et privés des territoires ruraux, 129 chevauchaient un ou plusieurs pays ou coïncidaient avec eux. Un large consensus existe autour de l'idée que les pays ont constitué

un support très efficace pour les financements du programme Leader +, sur la base d'un des thèmes suivants :

- utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies pour rendre plus compétitifs les produits et services du territoire ;
- amélioration de la qualité de la vie pour un meilleur accès aux services ;
- valorisation des ressources naturelles et culturelles ;
- accueil de nouveaux acteurs locaux et d'entreprises ;
- publics cible (femmes et jeunes).

La loi « Voynet » définit ainsi le **projet d'agglomération** : « Dans une aire urbaine comptant au moins 50.000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre compte plus de 15.000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, s'il en existe, et les communes de l'aire urbaine qui ne sont pas membres de ces établissements publics mais souhaitent s'associer au projet, élaborent un projet d'agglomération (article 26). »

En 2005, 67 pays reconnus ou en projet incluaient une agglomération constituée soit en communauté d'agglomération, soit en communauté urbaine<sup>1</sup>.

L'article 26 de la loi « Voynet » prévoit que dans ces cas de figure, la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération est assurée par voie de convention entre les parties.

La cohérence des démarches peut prendre trois formes :

- un projet d'agglomération et une charte de pays articulés dans le cadre d'un contrat unique ;
- un projet d'agglomération et une charte de pays articulés dans le cadre de deux contrats ;
- une charte et un contrat de pays intégrant la démarche d'agglomération.

---

<sup>1</sup>En juin 2006, on dénombre, en métropole, 178 agglomérations dont 164 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines. 120 ont signé un contrat d'agglomération.

Une convention d'articulation existe, par exemple, entre le Pays de Morlaix et la communauté d'agglomération du Pays de Morlaix ; le Pays du Havre-Pointe de Caux-Estuaire a mis en place un conseil de développement commun avec la communauté d'agglomération du Havre.

A ce jour, cependant, sur 44 agglomérations ayant signé un contrat d'agglomération et se trouvant incluses dans le périmètre d'un pays, 6 seulement ont signé une convention.

De grands progrès restent donc à accomplir à cet égard.  
**L'articulation ville-campagne est, soulignons-le, au cœur de la vocation et des objectifs du pays.**

Qui signe au niveau du pays ? Selon l'évaluation du CGGREF, les pays constitués sous forme associative représentent un gros tiers de l'ensemble ; les syndicats mixtes, un tiers.

104 associations ont signé 37 % des contrats de pays.

97 syndicats mixtes ont signé 34 % des contrats.

51 établissements publics de coopération intercommunale ou fédérations d'EPCI en ont signé 18 %.

19 groupes d'intérêt public (GIP), 7 %.

12 autres structures (agence d'urbanisme, chambre de commerce et d'industrie, parc naturel régional...), 4 %.

## **I. LES SÉNATEURS FACE À L'ÉMERGENCE DES PAYS**

Lors du débat au Sénat (première lecture) qui s'est déroulé à partir du 23 mars 1999 autour d'un rapport établi par une commission spéciale, sur la loi Voynet, les sénateurs ont exprimé leurs espoirs mais aussi parfois leurs inquiétudes par rapport aux pays.

Votre Rapporteur juge intéressant de résumer un certain nombre d'extraits de ces interventions.

Il proposera aussi des extraits de l'intervention de Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

### **M. Jean FRANÇOIS-PONCET, Sénateur du Lot-et-Garonne, Président de la Commission spéciale chargée d'examiner la Loi Voynet**

« [Le Gouvernement] a entendu faire des pays lancés par la loi de 1995 un des piliers de l'aménagement durable du territoire de demain. Ces pays n'ont pas soulevé la moindre objection de principe de la part de la Commission. Au demeurant, nombre d'entre nous n'ont attendu ni la loi de 1995, ni celle d'aujourd'hui, pour en créer dans leur département... »

### **M. Gérard LARCHER, Sénateur des Yvelines, Rapporteur**

« L'objectif de péréquation et de réduction des écarts de ressource [entre collectivités territoriales] manifeste la nécessité d'un équilibre entre les communes, les départements et les régions ...

Cette aspiration à l'égalité s'affirme enfin au niveau des territoires eux-mêmes. La diversité de la France justifie que l'on cherche à organiser un équilibre dynamique entre les espaces eux-mêmes. Cette recherche doit prioritairement viser à unir les territoires urbains et les territoires ruraux, les territoires de montagne et les territoires littoraux, la France métropolitaine et la France d'outremer, mais aussi les régions en reconversion industrielle et les régions plus prospères. La volonté de ces territoires de trouver de nouvelles formes d'organisation, qui correspondent d'abord à des territoires de projets, se traduit aussi aujourd'hui par la constitution des agglomérations et des pays, lesquels permettent de créer de nouvelles formes de solidarité et de complémentarité qui s'expriment par le triptyque : schémas-contrats-projets... »

**M. Claude BELOT, Sénateur de Charente-Maritime, Rapporteur**

« [Le Gouvernement] a sans doute bien fait de mettre au goût du jour un certain nombre de concepts qui, lors des discussions ayant abouti au vote de la loi de 1995, n'étaient pas encore adaptés. Nous avons alors fait émerger les pays... Comme quelques autres ici, je suis fondateur d'un pays. C'était en 1975. Au fil des années, nous avons amélioré le système et aujourd'hui, le département dont je préside le conseil général, est totalement couvert en pays. Cela fonctionne bien et nous essayons de mettre en œuvre des projets. C'est pourquoi je pense que faire du pays un territoire de projets est une bonne idée et une idée applicable. Et, à nos collègues qui pourraient être réticents, je dis qu'ils ont bien tort. Encore faut-il que la loi et les règlements ne contiennent pas de dispositions qui empêchent l'optimisation de l'outil qui devra automatiquement supporter un pays qu'il s'agisse d'un syndicat mixte, d'une communauté de communes ou d'une autre structure.

Quoi qu'il en soit, dans cette France si diverse, avec certains départements comptant 60.000 habitants, quand d'autres en dénombrent plusieurs millions. Il est évident qu'on ne peut plus appliquer la même norme partout...»

**M. Gérard LE CAM, Sénateur des Côtes d'Armor**

« Le rôle pivot, désormais reconnu aux régions, ne doit pas évincer le département qui contribue à l'aménagement du territoire en favorisant la coopération entre collectivités communales et en assurant la pérennité du lien social... S'agissant des pays, il doit être possible de conforter davantage l'implication des représentants du département, pour ne pas laisser au seul préfet de région la tutelle administrative de ce qui doit demeurer à nos yeux, un espace de réflexion, et de projets aux contours souples et évolutifs...

C'est pourquoi le pays suscite dans nos rangs les plus vives inquiétudes s'il devait être conçu comme le vecteur de regroupements des communes pour constituer à terme une structure intercommunale à fiscalité propre et devenir un échelon administratif supplémentaire, une pompe à compétences venant se substituer aux échelons traditionnels et démocratiques...

C'est dans un cadre constitué autour de la commune, du département et de la région, à la fois stable et équilibré que les projets de développement portés au sein de pays ou d'agglomérations doivent se concevoir et se réaliser... »

**M. Jacques BELLANGER, Sénateur des Yvelines**

« Les pays dont la notion a été introduite par la loi de 1995, doivent être précisés pour devenir de vrais territoires de projets... »

Cette notion de pays a été perçue par certains comme un échelon administratif supplémentaire. C'est une erreur ! Nous n'envisageons même pas que le pays puisse servir de base comme, dans la loi de 1995, à une nouvelle définition des arrondissements.

Le pays est un espace de projets, proche du citoyen, particulièrement adapté aux initiatives et aux réalités locales. Il ne pourra se développer utilement qu'en accord avec les départements et les régions et, en tous cas, jamais contre eux. La remise en cause des structures départementales et régionales n'est pas à l'ordre du jour, pas plus d'ailleurs qu'une nouvelle définition de leurs compétences... »

**M. Daniel HOEFFEL, Sénateur du Bas-Rhin**

« Je dis oui au pays, « espace de solidarité », mais non au pays « amorce de collectivité territoriale... »

Là où le pays coïncide avec un EPCI, il n'y a évidemment pas de problème. Mais si le pays s'intercale entre un EPCI et le département, veillons à ce qu'il ne porte pas, du point de vue territorial, les germes d'un désordre structurel dont notre pays n'a pas besoin... »

**Mme Jeanine BARDOU, Sénateur de la Lozère**

« Comment nier que le pays pourra devenir un jour un échelon administratif si on lui donne les moyens de le devenir ? Le Gouvernement n'a-t-il pas affirmé qu'il constituait un premier pas vers une expression plus démocratique de ces communautés ? Cela me semble constituer à terme une discrète révolution institutionnelle en douceur... Certains veulent des pays plus forts. D'autres souhaiteraient conserver la plus grande souplesse possible, ce qui pourrait passer en particulier par la simple association.

Les pays constitués depuis 1995 l'ont été avec l'accord, l'appui, la volonté des partenaires institutionnels traditionnels que sont les communes, les départements et les régions. Cette donnée demeurera. Le pays doit rester un espace de projets et un creuset des initiatives locales... »

**M. André BOYER, Sénateur du Lot**

« Qui ne se reconnaît dans un pays ? ... Le concept de pays a suscité l'intérêt sinon l'enthousiasme des élus locaux... Mais l'imprécision des rôles, des méthodes et des financements, engendre des doutes, des craintes, voire des oppositions.

Nous sommes, sur le terrain, entre communes, regroupements de communes et contrôle de légalité préfectoral, confrontés à des difficultés de plus en plus nombreuses. Le citoyen, comme l' élu, a besoin de voir clair dans la répartition des compétences et des rôles exercés par les uns et les autres... »

**M. Jean HUCHON, Sénateur du Maine-et-Loire**

[Le Gouvernement souhaite] donner un rôle fondamental aux pays et il a raison. Depuis vingt ans, dans mon département, des élus locaux et nationaux et clairvoyants ont encouragé et provoqué la constitution par bassins d'emplois et par affinités, de regroupements spontanés qui sont devenus de réels pays, c'est-à-dire des lieux de réflexion et d'élaboration de projets débouchant sur des contrats.

Nous n'avons pas fait une structure supplémentaire. L'expérience des pays m'a apporté la preuve que l'action a été essentielle pour fédérer les hommes et les structures.

La réflexion qui a été menée par tous les élus avec les divers échelons administratifs (Etat, régions, départements, et éventuellement Europe) pour faire une politique contractuelle, imaginative et novatrice a considérablement facilité l'intercommunalité...

Mais il faut aussi que l'Etat accorde aussi les moyens nécessaires à une action significative. J'aurais voulu que le pays dont j'étais le président, qui compte 100.000 habitants, puisse disposer des mêmes possibilités financières qu'une ville de 100.000 habitants.

Hélas, ce n'était pas le cas et ce n'est toujours pas le cas. Le coefficient va de 1 à 4 et c'est intenable... »



**M. Jean-Pierre RAFFARIN, Sénateur de la Vienne**

« Sur le pays, on a entendu dire beaucoup de choses et, notamment, dans cette assemblée, qu'il 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.

Il est clair que le pays est un espace de projet, un espace de dynamique. Quand le département assume son rôle de cohérence, il n'a pas à avoir de complexes par rapport à la région.

De très nombreux exemples montrent que si les pays sont abandonnés, ils se tournent vers ceux qui s'intéressent à eux. Il convient que chaque fois que le département veut jouer la carte de la cohérence avec les pays sur son espace, il ait les possibilités juridiques de le faire...»

**M. Paul GIROD, Sénateur de l'Aisne**

« Le pays, dans une nation comme la nôtre, avec une population diffuse, ne peut exister que s'il s'adapte sur le plan concret aux réalités locales, qui sont extraordinairement diverses, c'est-à-dire s'il se met en place autour d'initiatives voulues par les acteurs locaux, dans leur diversité.

Or, je constate dans le texte [proposé par le gouvernement] une vue extraordinairement encadrée, juridique, contraignante de la notion de pays, y compris avec la mise en place d'un conseil de développement qu'il faudra consulter tout le temps, sans que l'on sache exactement quelle est la structure adéquate, et qui est présenté comme étant le point de passage obligé d'une contractualisation avec l'Etat. De celle-ci, on ne nous dit pas quels sont les avantages, on ne voit pas très bien quelles sont les contraintes, mais on sent très bien que tout cela sera déterminé par une autorité dite supérieure et qui est, en l'espèce, celle des préfets et des préfets de région.

Tout cela manque de souplesse et va à l'inverse de la vie réelle, vécue sur le territoire. Nous n'arriverons à développer le territoire que si les initiatives locales, les initiatives d'entrepreneurs, les initiatives de citoyens peuvent se développer librement...»

**M. Gérard MIQUEL, Sénateur du Lot**

« Les pays sont avant tout des territoires pertinents pour bâtir et faire émerger des projets cohérents. Ils doivent reposer sur une forte participation des acteurs locaux... Ils constituent des lieux privilégiés de démocratie participative et favorisent l'expression de la créativité, de l'initiative, du dynamisme et de la solidarité de nos concitoyens. Les pays doivent être des structures souples où peuvent s'élaborer des projets collectifs, individuels,

intéressant tant le secteur public que le secteur privé. L'intérêt de cette démarche réside dans deux aspects essentiels. Tout d'abord, la mobilisation des acteurs locaux dans l'élaboration du projet global aboutit à l'appropriation du projet par l'ensemble du territoire. C'est ce qui conditionne sa réussite. Le deuxième aspect ... réside dans la création d'une structure... qui doit nous permettre de transgresser un certain nombre de lourdeurs, de rigidités, tant administratives que politiques qui freinent les actions de nos territoires les moins organisés...»

### **M. Jean PUECH, Sénateur de l'Aveyron**

[Les pays] se voient confier des missions d'aménagement du territoire et de développement local. Au rang d'espaces de projets, voire de programmation, ils devront s'assurer d'une démarche globale de l'ensemble des forces vives...

Le pays dans lequel peuvent co-habiter une aire urbaine et des espaces ruraux... devra également être la résultante d'une volonté partagée des élus locaux et promouvoir un projet de développement. [Je souhaite attirer l'attention] sur les tentations de l'administration et des services de l'Etat de se substituer à l'imagination des élus locaux pour l'émergence de ces pays... Ce sont les collectivités locales de plein exercice qui assureront demain, la maîtrise d'ouvrage de la plupart des projets ainsi que leur financement ; en outre, leur mise en œuvre se fera avec leurs élus locaux.

Laissons donc les acteurs locaux prendre des initiatives qui conviennent à la promotion de leur territoire. Ils en sont pleinement capables. Le pays trouvera son plein essor en restant ce qu'il doit être, c'est-à-dire un espace de projet, et à condition que l'on évite de confondre les responsabilités et les rôles de chacun des acteurs ; autrement dit, le pays ne doit pas se substituer aux élus et aux acteurs locaux... »

### **Mme Yolande BOYER, Sénatrice du Finistère**

« Le triptyque projet, périmètre, partenariat me semble adapté pour parler des pays. Passer d'une politique de guichet à une politique de projets est une démarche essentielle. La richesse de la France réside dans la variété de ses territoires. Il serait dangereux d'imaginer les futurs pays à l'image du territoire où chacun d'entre nous vit, et de vouloir en faire un exemple pour tous les autres. L'intérêt de la démarche, c'est bien cela. Sur un territoire pertinent, les acteurs concernés –élus, mais aussi représentants du monde socio-culturel, économique, associatif –créent leur projet de développement. Rappelons aussi que le pays n'est qu'un outil. Il permet de concrétiser des projets en respectant les divers échelons... »

**M. Jacques LEGENDRE, Sénateur du Nord**

« Il faut non pas opposer la ville, son agglomération et le pays qu'elle commande, mais au contraire construire le développement sur des bassins de vie reconnus par la population qui sait toujours, elle, quelle est la ville qui rythme sa vie. [Le Gouvernement redécouvre] les vertus du pays, toujours très présent, sauf dans les très grandes agglomérations. Mais pourquoi en faire le territoire d'un projet, seulement le territoire d'un moment ? Ne serait-il pas plutôt l'esquisse d'une organisation future qui se cherche encore ? Sa légitimité démocratique, il la devra à la reconnaissance par la population de sa pertinence géographique et des élus qui en ont la responsabilité. Pourquoi, en face de ces élus, hésiter à affirmer qu'il pourra y avoir place, dans l'avenir, pour un échelon déconcentré des administrations de l'Etat ? ... »

[Laissons] empiriquement apparaître les entités administratives permanentes du début du 21<sup>ème</sup> siècle ! [Donnons-nous] dix ans, [donnons-leur] dix ans pour faire leurs preuves, pour s'affirmer ! Osons le droit à l'expérimentation... »

**M. Bernard CAZEAU, Sénateur de la Dordogne**

« ... La réussite d'une politique de développement du territoire tient au bon équilibre que l'on parvient à établir entre les différents ingrédients de ce développement. Or, c'est sur le chemin de cet équilibre que la loi nous invite à marcher. L'équilibre institutionnel, tout d'abord. On sait comment, en matière de gestion du territoire, peuvent s'opposer, par tradition, les jacobins et les girondins. La loi nous invite à dépasser cette opposition. Elle réaffirme le rôle déterminant de la puissance publique, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales, en matière d'aménagement du territoire, et elle reconnaît à chaque échelon administratif, un rôle spécifique... »

Elle ouvre désormais le champ des projets de développement local à l'ensemble des acteurs et au-delà des élus, à la société civile. C'est ainsi qu'il faut comprendre le rôle dévolu aux pays et, à travers eux, aux conseils de développement qui, par leur réflexion et par la concertation qu'ils permettent, viendront enrichir l'action des collectivités publiques... »

**M. Serge FRANCHIS, Sénateur de l'Yonne**

« Parmi les innovations du projet de loi [Voynet] figure la consécration des pays judicieusement créés par la loi de 1995... Les pays pourront donc désormais signer des contrats dans le cadre des contrats de plan Etat-régions mais à condition qu'ils s'organisent en syndicats mixtes ou en établissements publics de coopération intercommunale. Ainsi, à côté de nos 36.000 communes, des SIVU, des SIVOM, des communautés de communes,

des communautés d'agglomérations, des communautés urbaines, des départements, des régions et de l'Etat, nous trouverons désormais des pays, établissements publics, chaque échelon disposant de son administration, souvent de sa fiscalité, de compétences propres et de la capacité à contracter avec les autres, pour concourir notamment à des financements croisés.

Tout le monde se mêle de tout ! Cette énumération a de quoi donner le tournis. On ne peut que regretter que [le] texte, plutôt que de favoriser une clarification du rôle, du financement et des compétences des collectivités territoriales, aille dans le sens d'un plus grand empilement administratif... »

### **M. Alain VASSELLE, Sénateur de l'Oise**

« Le pays, tel qu'il avait été conçu à l'origine dans la loi Pasqua, me paraît être, à la fois dans la lettre et dans l'esprit, la structure la meilleure... [Le Gouvernement souhaite-t-il] favoriser trois niveaux d'institutions : l'Europe, les régions, et les groupements de communes. Dans l'affirmative, les départements et les communes ont-ils encore leur raison d'être en tant que tels ? ... Demain, les départements et les pays seront signataires des contrats de plan. Compte tenu du calendrier et des moyens qui seront réservés dans le budget de l'Etat pour assurer le financement des contrats de plan, ne risquons-nous pas de faire naître de faux espoirs au profit de la ruralité et des pays ? »

### **Mme Dominique VOYNET, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement**

« ... Les pays peuvent être définis comme des territoires de projet. Il ne s'agit donc pas d'un nouvel échelon d'administration territoriale ni d'une nouvelle collectivité locale. Ce qui définit le pays, c'est bien son projet, traduit par une charte, acceptée et signée par l'ensemble des partenaires. C'est donc un cadre très souple permettant d'unir des volontés sur des territoires qui sont considérés par les acteurs eux-mêmes comme ayant une cohérence suffisante.

Ces projets, ces territoires, et la concrétisation de leur volonté, seront accompagnés par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Le Gouvernement souhaite encourager le développement des pays sans faire preuve du moindre dogmatisme. Je n'ai pas en tête un quadrillage de la France en pays aux frontières établies. En revanche, je souhaite favoriser et accompagner la création de pays, notamment en finançant l'ingénierie nécessaire à l'élaboration de projets pour que nous passions de la phase expérimentale ouverte par la loi Pasqua à « l'âge adulte » des pays qui constitueront, dans de nombreuses parties de notre territoire, l'outil permettant de traiter les problèmes à la bonne échelle...

L'approche solidarisée que pays et agglomérations organisent doit contribuer à résoudre les problèmes périurbains. On pressent [l'ampleur du phénomène de « rurbanisation » ou de périurbanisation] et l'on voit bien que les outils d'aménagement et d'urbanisme dont nous disposons ne sont pas tout à fait à la mesure des enjeux : ces territoires sont le lieu de démarches de développement économique local... La plupart [des sénateurs] se sont félicités des dispositions [du projet de loi] relatives aux pays. [Ceux-ci] respecteront les communes et le caractère volontaire d'une coopération intercommunale de projet... Les pays peuvent s'affranchir en tant que territoires de projet des limites administratives départementales ou régionales. La maîtrise d'ouvrage des projets sera assurée par les communes ou les établissements publics de coopérations compétentes, voire par telle chambre consulaire ou tel autre organisme local... Les formules institutionnelles... doivent être les moins contraignantes possibles tout en assurant la sécurité juridique et financière que permettent syndicats mixtes ou groupements d'intérêt public... »



## **II. LES CONTRATS DE PAYS VUS PAR LA DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'AMÉNAGEMENT ET À LA COMPÉTITIVITÉ DES TERRITOIRES (DIACT)**

(février 2006)

Votre rapporteur juge utile de rappeler les constats et les principales observations formulés par le conseil général du génie rural et des eaux et forêts (CGGREF) sur les démarches contractuelles des pays à la suite d'une demande de la DATAR devenue DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires).

Le cahier des charges, remis au printemps 2005 au CGGREF, retenait pour objectif « de formuler rapidement des préconisations relatives à l'élaboration d'un volet territorial renouvelé dans la prochaine génération contractuelle ».

A cet effet, le CGGREF a procédé :

- à une lecture exhaustive des 283 contrats de pays signés par l'Etat en métropole au moment du lancement de l'étude ;
- par l'envoi d'un questionnaire aux services généraux d'administration régionale (SGAR) et aux conseils régionaux concernés ;
- par la visite d'un échantillon de 15 pays à raison de trois dans chacune des régions Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées
- par des entretiens avec les responsables des organisations nationales les plus concernées par la problématique des contrats de pays.

Deux séries de questions évaluatives ont été ainsi établies :

- sept questions relatives aux finalités des contrats de pays,
- quatre questions relatives à leur mise en œuvre.

Les sept premières étaient les suivantes :

- les contrats de pays renforcent-ils les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ?
- les contrats de pays apportent-ils une valeur ajoutée au développement durable des territoires ?
- les contrats de pays contribuent-ils à l'organisation des territoires ?
- les contrats de pays ont-ils un impact sur la gouvernance locale ?

- les contrats de pays permettent-ils une meilleure territorialisation des politiques publiques ?
- les contrats de pays ont-ils un impact sur l'organisation interne des services de l'Etat et de la Région ?
- résultent-ils d'une réelle démarche de projet se situant au-delà de l'opportunité financière ?

Les quatre autres étaient :

- quel est le degré de cohérence entre les contrats de pays et les autres démarches territoriales existantes ?
- les contrats de pays constituent-ils un réel cadre pour la coordination des interventions de l'Etat, de la Région et du département autour de la charte ?
- le suivi des contrats de pays est-il convenablement assuré ?
- leur évaluation est-elle convenablement assurée ?

Les principaux constats, formulés dans l'étude publiée au mois de février 2006, s'articulent autour de dix-sept points.

Sept sont plutôt positifs.

- La démarche contractuelle des pays a connu, sur le plan quantitatif, un succès tardif mais incontestable : les contrats sont, la plupart du temps, signés par l'Etat et la région, les départements s'y associant souvent, même si leur degré d'engagement réel est variable.
- Le contenu des documents signés est d'une grande diversité ; l'établissement d'une typologie synthétique pertinente est cependant rendu difficile par les diversités liées à la géographie des pays ou au statut juridique de leurs structures porteuses.
- Les contrats de pays apportent une valeur ajoutée certaine au niveau du dialogue en ce qu'ils ont supposé un dialogue interne entre élus et société civile et externe entre partenaires financiers.
- Bien que son impact soit manifestement plus faible que la loi Chevènement, la démarche des pays a incontestablement renforcé l'intercommunalité. Tel est le sentiment de 71 % des SGAR qui jugent que les contrats ont généré une augmentation du nombre d'intercommunalités dans 70 % des cas, leur élargissement dans 50 % des cas et l'adhésion de nouvelles communes isolées dans tous les cas. Il est à noter que les pays ayant contractualisé avec l'Etat recensent 1.981 communes isolées soit une moyenne d'environ 7 communes isolées par pays.
- Dans le domaine des services au public, la territorialisation des politiques publiques a été renforcée par l'existence des pays, même si



les services des régions semblent avoir tiré, plus que l'Etat, les conséquences de l'émergence de ces territoires en termes d'organisation interne.

- Même si le tiers seulement des contrats de pays rappelle les orientations du programme européen Leader+ ou fait état d'une volonté d'articulation, la cohérence entre les contrats de pays et ces programmes européens est appréciée positivement par 83 % des SGAR et 75 % des régions. Il peut arriver que l'opérateur du programme Leader+ cherche à le rendre autonome des autres démarches territoriales pour des enjeux de pouvoir, mais le plus souvent, la mise en œuvre du programme européen se déroule de manière satisfaisante, soit que le pays le gère directement, soit que son territoire soit concerné par une telle opération. Par ailleurs, les habitudes de travail prises dans le contexte de l'élaboration d'un tel programme ont souvent facilité la mise en place et le fonctionnement du pays.
- Les contrats de pays ont exercé un réel effet de levier financier. C'est en tous cas la conviction de 57 % des SGAR et de 64 % des régions consultées. Dans de nombreuses régions, les crédits de droit commun dépassent largement ceux du volet territorial, consacrés aux pays, des contrats de plan Etat-Régions : sur un échantillon de 32 contrats examinés par le CGGREF, la part des crédits d'Etat de droit commun dépassait celle des crédits du volet territorial (53 % contre 47 %).

Huit autres constats, en revanche, sont plus pessimistes :

- Les projets retenus par les contrats de pays sont souvent peu structurants et traduisent un incontestable manque de sélectivité : 11 % seulement des contrats examinés sont apparus au CGGREF comme véritablement sélectifs.
- L'articulation charte de développement / contrats de pays / programmation laisse souvent à désirer. Dans le tiers des contrats examinés comportant un programme d'actions, celui-ci suit mal les orientations de la charte.
- L'amélioration de l'articulation urbain / rural, reflétée principalement par la qualité de l'interface pays / agglomération, n'est pas toujours au rendez-vous en dépit du jugement optimiste des SGAR (88 % de taux de satisfaction) et des régions (60 % de taux de satisfaction). Le CGGREF fait observer que six conventions seulement ont été signées entre les agglomérations et les pays alors que 44 pays incluent sur leur territoire une agglomération ayant signé un contrat d'agglomération. Alors que les sujets potentiels de coopération sont nombreux (habitat, déplacements, conflits d'usage, problèmes fonciers...), neuf pays seulement (sur les 142 contrats de pays étudiés pour lesquels une

programmation était disponible) avaient prévu la réalisation d'études foncières.

- L'ouverture des pays vers les territoires voisins est assez faible.
- La démarche des schémas de cohérence territoriale (SCOT) tient peu compte de l'existence du pays, sauf lorsque ce dernier en est le porteur. Pour le CGGREF, la moitié seulement des 160 contrats de pays concernés par un périmètre SCOT affiche une volonté d'articulation. Sur les 142 contrats, pour lesquels une programmation était disponible au moment de l'étude, seuls 20 prévoyaient un financement au titre de la réalisation d'un SCOT.
- La cohérence des pays avec les parcs naturels régionaux (PNR) est très inégale mais souvent insatisfaisante. Seul le tiers des pays affiche, dans ses contrats, la volonté de coopérer avec les PNR. La complexité engendrée par le recoupement des territoires inquiète souvent les parcs, qui soulèvent notamment quatre questions :
  - comment articuler deux chartes qui n'ont pas la même valeur juridique (la charte du PNR sera dorénavant soumise à enquête publique) ?
  - comment ne pas perdre trop de temps dans la concertation quand les deux territoires se recouvrent ?
  - comment s'organiser, pour un PNR, pour participer à de nombreuses réunions quand son territoire est recoupé par plusieurs pays ?
  - comment harmoniser les évaluations territoriales ?
- Sauf dans le domaine des services au public, la territorialisation des politiques publiques, notamment celles de l'Etat, est encore peu influencée par l'existence des pays. Dans de nombreux cas, les préfets ne semblent tenir aucun compte de l'existence des pays dans la répartition de la dotation générale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). Une majorité de régions critique cette absence de reconnaissance de la part de l'Etat. Ce sont les départements qui apparaissent parfois comme pilotes dans la prise en compte des pays en harmonisant, par exemple, le périmètre de leurs unités techniques territoriales ou de leurs interventions sociales, sur celui des pays.
- Les principes du développement durable sont peu pris en compte dans les contrats de pays dont les projets, au demeurant, n'apparaissent pas toujours très transversaux et pour lesquels la réalisation d'une évaluation effective apparaît douteuse.

Enfin, deux autres constats traduisent les espoirs exprimés par les pays :

- à l'unanimité, ceux-ci soulignent le rôle majeur de l'ingénierie territoriale dans la préparation des chartes, l'élaboration des contrats et dans l'animation des territoires ; une attente forte est exprimée à cet égard par les pays des zones rurales, notamment celles qui connaissent les plus grandes difficultés.

- même si de fortes critiques s'expriment sur le respect par l'Etat de ses engagements financiers, les pays souhaitent le maintien de la présence et de l'intervention de celui-ci dans la politique territoriale.

L'étude d'évaluation formule, ensuite, un certain nombre de préconisations autour de trois axes :

- la mobilisation des marges de progrès,
- la mise en œuvre d'une évaluation,
- la poursuite de la démarche contractuelle de l'Etat vis-à-vis des pays.

Pour atteindre le premier objectif, le rapport recommande :

- de réviser la charte si nécessaire,
- de mobiliser l'ingénierie territoriale,
- de renforcer la sélectivité,
- d'ancrer la démarche dans le développement durable,
- d'harmoniser les procédures d'élaboration des contrats et de programmation,
- de favoriser l'élaboration d'un contrat unique agglomération-pays,
- de favoriser l'articulation entre les démarches contractuelles.

Pour l'évaluation, il recommande :

- de distinguer l'évaluation du volet territorial du CPER et celle des contrats de pays,
- de distinguer l'évaluation du contrat de pays et l'évaluation des actions programmées,
- de distinguer clairement trois niveaux géographiques d'évaluation,
- d'apporter un appui méthodologique personnalisé,

- d'optimiser le coût de l'évaluation,
- de ne réaliser qu'un seul guide méthodologique en direction des pays, au plan national,
- d'introduire dans le contrat une « conditionnalité » liée à la présentation d'une évaluation intermédiaire,
- d'organiser la collecte des informations nécessaires à l'évaluation.

Sur le troisième point, l'étude formule les propositions suivantes :

- l'Etat doit conserver la même « posture » et ne doit apposer sa signature que sur un contrat unique,
- il doit se mettre en situation d'une meilleure efficacité sur le plan financier et de l'organisation,
- il doit élaborer un cadre national de cohérence pour ses interventions.

### **III. LES AUDITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

#### **Mercredi 22 février 2006**

- M. Olivier DULUCQ, Délégué général de l'UNADEL
- Mme Catherine SADON, co-Présidente de l'Association pour la Fondation des pays (APFP)
- MM. François SALZGEBER, Responsable du Service aux territoires, et Gilles REY-GIRAUD, Chargé de mission au Service Recherche Développement, à « Entreprises Territoires et Développement » (ETD)

#### **Mercredi 1er mars 2006**

- Mme Claire LEGOUX, Chargée de mission Aménagement du Territoire à l'Assemblée des Communautés de France (ADCF)
- M. Vincent PIVETEAU, Chargé de mission à la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)

#### **Mercredi 15 mars 2006**

- M. Jean-Claude DANIEL, Président du pays de Chaumont
- M. Jean-Jacques de PERETTI, Président du pays du Périgord noir
- M. Adrien ZELLER, Président du Conseil Régional d'Alsace, co-Président de l'Institut de la Décentralisation

#### **Mardi 25 avril 2006**

- M. Yvon HERVÉ, Président du pays de Morlaix
- Mme Dominique VOYNET, Sénatrice de la Seine-St-Denis

#### **Mardi 2 mai 2006**

- M. Alain GÉRARD, Sénateur du Finistère
- Mme Jacqueline GOURAULT, Sénateur du Loir-et-Cher

#### **Mardi 9 mai 2006**

- M. Gérard LE CAM, Sénateur des Côtes d'Armor

#### **Mardi 27 juin 2006 (déjeuner de travail) - Voir Annexe 4**

- M. Alain MARLEIX, Député du Cantal, ancien Président du pays de Saint-Flour Haute Auvergne
- M. Roger BESSE, Sénateur du Cantal, Président du pays Haut Cantal – Dordogne
- Mmes Karine DALBIN et Florence JOSSERAND, Chargées de mission au pays Haut Cantal – Dordogne



## 1. Audition de M. Olivier DULUCQ, Délégué général de l'UNADEL

(Mercredi 22 février 2006)

M. Olivier DULUCQ a d'abord rappelé que l'« Union nationale des acteurs et des structures du développement local » (UNADEL) était née, en 1992, de la fusion de l'« Association nationale pour le développement local et les pays » (créée au début des années 1980) et de la Fédération des pays de France.

Cette association, composée de 650 adhérents, dont 350 structures territoriales et 300 personnes individuelles, milite pour la décentralisation et le développement de l'intercommunalité.

Alors qu'ETD (Entreprises Territoires et Développement) constitue la structure nationale attachée, pour l'essentiel, à la collecte des informations, l'UNADEL s'est plus particulièrement engagée en faveur des conseils de développement des pays et sur une approche plus « militante ».

Pour l'association, ceux-ci doivent être la traduction du « génie des lieux » et du « génie des acteurs ». Ils jouent un rôle essentiel dans la mobilisation de toutes les énergies du territoire en insistant sur deux éléments : la **participation** et la **représentation** des différents acteurs du territoire.

L'UNADEL s'est plus particulièrement intéressée au fonctionnement de quarante six conseils de développement. Elle a pu constater que la **relation aux élus** y jouait un rôle majeur. Se jouent là des liens et des échanges entre les élus, et les divers acteurs, au premier rang desquels les citoyens habitant les territoires

L'association assure aussi des formations continues au bénéfice de « petits » élus communautaires qui participent au fonctionnement du pays.

M. Olivier DULUCQ a souligné que l'UNADEL privilégiait une approche territoriale par rapport à une logique de représentation partisane.

Il a ensuite manifesté de vives inquiétudes quant au maintien du volet territorial des futurs contrats de plan Etat-Régions (CPER). Pour l'UNADEL, l'Etat doit continuer à intervenir sur ce volet territorial et éviter, ce faisant, un

face à face « pays-régions ». En l'absence de volet territorial, c'est une politique clientéliste qui est privilégiée puisque la contractualisation bilatérale avec tous les niveaux de collectivités risque fort de laisser de côté les projets permettant d'introduire des objectifs communs ayant fait l'objet d'une véritable négociation entre territoires locaux, territoires départementaux et régionaux et représentation régionale de l'Etat.

Rappelant que les préfets avaient reçu pour mission de remettre, le 30 juin 2006, un rapport sur l'intercommunalité, M. Olivier DULUCQ s'est demandé si les observations préfectorales prendraient en compte l'échelon du pays. Il a jugé nécessaire de continuer à parier sur la dynamique des élus et des territoires en soulignant la nécessité d'une bonne articulation entre le niveau des pays et celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Soulignant que plus de 50 % des départements avaient signé un « contrat de pays », M. Olivier DULUCQ a estimé que les facteurs qui avaient conduit, avant 1999, à la création de « pays défensifs » (un certain nombre de communautés de communes souhaitant se défendre contre l'emprise d'une grande agglomération) avaient évolué. Après avoir jugé que la mobilisation des conseils de développement tendait à « s'essouffler », le délégué général a estimé que les pays n'entraînaient aucun véritable surcoût financier. Tout au contraire, ils génèrent, en tant que lieu de concertation entre l'Etat, les régions, les départements, les intercommunalités et les communes, des économies en permettant notamment d'éviter des politiques parallèles.

S'agissant du problème du surcoût, M. Olivier DULUCQ a d'ailleurs estimé que l'Etat avait une responsabilité particulière, notamment lorsqu'il continue à créer de nouveaux zonages spécifiques tels que les « maisons de l'emploi ».

En ce qui concerne les projets de regroupement, voire de fusion de certains pays, M. Olivier DULUCQ a estimé que l'Etat envoyait des signaux contradictoires. Les « pôles d'excellence rurale » (mis en place par les préfets des départements), par exemple, « détricotent », selon l'UNADEL, les pays.

Le délégué général a donc vivement regretté que l'Etat tienne aussi peu compte, dans ses différentes politiques territoriales, de l'existence des pays, ce qui permettrait, pourtant, une approche pertinente de la politique territoriale : les « petits pays » correspondant à un bassin de vie, les « grands pays » à un ou plusieurs bassins d'emploi.

Sur ces sujets, M. Olivier DULUCQ a fait ressortir ce qui lui apparaissait comme une opposition classique entre les élus territoriaux et les « énarques parisiens ».



M. Olivier DULUCQ a encore déclaré qu'à la notion de « compétences » pour les pays, il préférerait celles de « démarches volontaires » et de « missions » pour une durée déterminée.

Le délégué général s'est aussi inquiété des futures difficultés financières des régions, des départements et des communautés de communes.

Si le transfert des routes nationales aux départements ne devrait pas, selon lui, poser trop de problèmes, il en ira sans doute autrement pour le financement des compétences liées au RMI, à la PCH, à l'APA ou aux TOS.

**Il a souligné qu'un tiers des départements aujourd'hui ne pouvait plus, d'après l'étude conduite par M. Jean François-Poncet, faire face à ses dépenses obligatoires.**

M. Olivier DULUCQ a, enfin, jugé que l'Etat devrait, plutôt que de redessiner les cartes des pays, se préoccuper de la péréquation territoriale en dénonçant avec vigueur ce qu'il a appelé la **non-cohérence** des différents découpages pratiqués par l'Etat dans la territorialisation de ses politiques publiques.

## **2. Audition de Mme Catherine SADON, co-Présidente de l'Association pour la Fondation des pays (APFP)**

(Mercredi 22 février 2006)

Mme Catherine SADON a déclaré que son association avait vocation à représenter l'ensemble des pays sans critère particulier d'adhésion.

Elle bénéficie de financements issus de la Caisse des dépôts, de la DIACT et de cotisations en provenance des pays et des régions.

Les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2005, l'APFP a organisé, avec l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) et l'Assemblée des communautés de France (ADCF), des **Etats généraux des pays**. Cette manifestation a été l'occasion d'échanges thématiques avec les pays, notamment à propos des futurs « pôles d'excellence rurale ».

Mme Catherine SADON a fait état d'une montée des inquiétudes sur deux sujets :

- l'avenir du volet territorial des contrats de plan Etat-régions (CPER) ;
- le nécessaire renforcement des moyens d'ingénierie dont devraient bénéficier les pays soit de manière permanente, soit au coup par coup.

Mme Catherine SADON a jugé que les pays constituaient une échelle permettant **non pas d'agir** (il ne s'agit pas d'un échelon de maîtrise d'ouvrage), **mais de réfléchir et de coordonner l'action des communautés de communes**.

Puis, la représentante de l'APFP a déclaré que les pays se finançaient avec les contrats de pays mais aussi avec les cotisations d'adhésion des communautés de communes. Elle a jugé insuffisamment lisible l'implication des départements dans la politique des pays.

Les départements peuvent en fait intervenir de trois manières :

- en étant parties prenantes aux CPER ;
- en ayant un contrat séparé avec les pays ;
- en participant aux financements des communautés de communes, et donc, indirectement à celui des pays dont ces communautés de communes font partie.

Mme Catherine SADON a estimé que dans l'ensemble, les pays avaient **favorisé le développement des communautés de communes** en enrichissant notamment le contenu de la notion même d'intercommunalité (elle a cité, à cet égard, les actions en faveur de la petite enfance).

Selon elle, des projets tels que les maisons de l'emploi n'auraient jamais vu le jour sans les pays car l'échelle infra-pays (surtout en territoire rural) ne permet pas de monter de tels projets.

Si certains conseils de développement ont pu en effet apparaître comme des « usines à gaz », les pays représentent, avant tout, un lieu de **coordination** des politiques locales avec les acteurs de la **société civile**. Ils sont encore, selon l'APFP, un **lieu d'expression**, de **remontée de l'information**, de **dialogue** et de **complémentarité**.

Les présidents des pays doivent évidemment veiller à ce que les actions de ce territoire s'articulent avec celles des communautés de communes dès lors que les pays ne peuvent pas être maîtres d'ouvrage. Les pays permettent par ailleurs de mieux articuler le rural et l'urbain dans une période où le péri-urbain tend à s'étendre.

Mme Catherine SADON a observé, au passage, que dans les pays qui s'étaient « calqués » sur les circonscriptions électorales, certaines concurrences partisans pouvaient se faire jour.

La représentante de l'APFP a encore distingué :

- les pays **très articulés autour de la région** et des **contrats CPER** (exemple des pays de la région Centre) : dans ce cas, le pays a pour seul interlocuteur le conseil régional et peut, en effet, apparaître parfois comme « instrumentalisé » par la région.

- les pays, échelons de territorialisation des politiques publiques conduites par les régions, les départements et l'Etat (exemple de la Bretagne). Dans ce cas, la maille « pays » apparaît comme un échelon d'action. Cette territorialisation peut concerner la politique sociale.

- les pays qui apparaissent comme un échelon de coordination pour les intercommunalités.

Mme Catherine SADON a encore fait observer qu'à la complexité des différentes strates de notre organisation territoriale qui la rend parfois peu lisible s'ajoutaient les zonages de différentes politiques régionales, nationales ou européennes pas toujours convergents.

L'objectif de l'APFP est, à cet égard, de lutter contre cette tendance en démontrant **la plus-value et l'apport des pays**.

La représentante de l'APFP a souligné que de nombreux pays avaient signé un contrat de pays au cours du second semestre 2004.

Cette contractualisation, d'après une enquête d'opinion menée par l'APFP, leur est apparue comme triplement avantageuse :

- en améliorant le dialogue avec les partenaires financiers ;
- en assurant une meilleure coordination des interventions publiques ;
- en assurant une plus grande transversalité des politiques.

Selon l'APFP, les pays attendent désormais de l'Etat :

- une plus grande implication de ses services déconcentrés sur leur territoire ;
- une meilleure coordination entre les services de l'Etat ;
- un appui à l'innovation ;
- une politique de péréquation ;
- un appui à l'ingénierie ;
- une adaptation des services publics.

Sur ce dernier point, Mme Catherine SADON a estimé que le pays constituait la bonne échelle pour réfléchir à une nouvelle organisation des services publics et des services à la population.

**3. Audition de MM. François SALZGEBER, Responsable du Service aux territoires, et Gilles REY-GIRAUD, Chargé de mission au Service Recherche Développement, à Entreprises, Territoires et Développement**

(Mercredi 22 février 2006)

M. François SALZGEBER a d'abord insisté sur la grande diversité des pays: le pays de Rennes comprend près de 450.000 habitants ; les plus petits comprennent 4.000 à 5.000 habitants.

La taille médiane est de 70.000 habitants.

Contrairement à une idée reçue, 55 % des pays sont à dominante urbaine et accueillent 73 % de la population couverte par ces espaces.

Historiquement, les pays se sont d'abord structurés autour d'une ville-centre ou d'un réseau de très petites villes. A côté des pays de relative envergure, une proportion minoritaire d'entre eux est constituée de pays de faible dimension et très ruraux.

L'histoire régionale et ses pratiques ont exercé à l'évidence une grande influence sur les « pays ».

Mise en place des pays et renforcement de l'intercommunalité ont souvent été de pair, comme ce fut le cas dans la moitié Nord-Ouest du territoire.

Dans un certain nombre de cas, pourtant, les pays ont anticipé la poussée de l'intercommunalité.

La réflexion des élus sur l'intercommunalité a pu être d'ailleurs « tirée » par l'existence du pays.

A une intercommunalité forte sur un territoire donné correspond fréquemment un pays plus « puissant » en termes de réflexion mais pas nécessairement en termes de moyens. Ces derniers sont plutôt conditionnés par la conjonction de l'histoire locale et de la politique régionale sur le territoire.

M. François SALZGEBER a fait observer qu'au départ, c'est moins l'Etat que la Région et la politique régionale qui ont favorisé la mise en place de territoires de projet ; l'Etat, à travers la politique des pays à partir de 1999, a permis une généralisation, une homogénéisation et un renforcement de ces initiatives régionales diverses, en adossant les contrats de pays sur le Contrat de Plan.

Le pays s'est certainement renforcé dans les territoires où l'intercommunalité de *projets* s'est substituée à l'intercommunalité de *gestion*.

S'agissant des **incitations financières**, M. François SALZGEBER a rappelé que les pays, de même que les agglomérations, étaient surtout financés par le volet territorial des contrats de plan Etat-Régions.

Si le mode d'organisation est très différent d'un pays à l'autre (associations, syndicats mixtes, groupements d'intérêt public ...), le représentant d'ETD a insisté sur la pertinence des découpages opérés, de même que sur la cohérence de l'organisation spatiale résultant de la création des pays.

Peut-être l'opinion publique perçoit-elle encore le pays comme un échelon de trop dans l'organisation territoriale. En réalité, selon M. François SALZGEBER, il est un lieu de **partage**, de **mutualisation** et de **réflexion** dans l'organisation territoriale française.

La formule est souple : dans certains pays, les conseils de développement constituent des structures de propositions efficaces, dans d'autres moins. Une trentaine de pays (sur 350) se sont organisés pour participer à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT).

Sur la question du **pouvoir**, M. François SALZGEBER a estimé que, dans l'ensemble, les règlements des pays tendaient à créer des relations constructives entre les élus, la société civile et les directions.

2/3 des conseils de développement associent d'ailleurs des élus dans leur fonctionnement, même si ces derniers sont le plus souvent minoritaires. Certains conseils de développement comportent une centaine de membres ; d'autres une dizaine seulement. Conseils de développement et structures porteuses (associations, syndicats mixtes...) s'articulent d'une façon satisfaisante.

Puis, M. François SALZGEBER a rappelé les différentes séquences de la mise en place des pays :

- première étape : élaboration de la charte du pays avec **le conseil de développement** représentant la société civile, l'arbitrage définitif relevant des élus ;
- deuxième étape : négociation du contrat de pays (avec une moindre implication du conseil de développement) ;
- troisième étape : mise en œuvre du projet (avec, là encore, une mobilisation généralement faible du conseil de développement).

M. François SALZGEBER a noté toutefois que la dynamique des pays laissait un peu de côté les conseillers municipaux de base. Il a jugé indispensable de trouver les moyens de remobiliser ces élus, qui représentent

une forme essentielle de la démocratie représentative, dans le processus des pays.

Sur la question de la compétence des pays, M. François SALZGEBER a rappelé que les pays **ne bénéficiaient pas de compétences légales**, en particulier en matière de maîtrise d'ouvrage opérationnelle. Ils ne peuvent donc pas se substituer aux intercommunalités ni aux communes. Au demeurant, la plupart des statuts des syndicats mixtes (structures fréquemment porteuses des pays) sont réduits dans leur objet.

Toutefois, M. François SALZGEBER a estimé que « l'exercice était ouvert » mais que la liberté des approches devait respecter les compétences des autres niveaux territoriaux. Le pays apparaît comme un **outil d'appui technique** qui se voit chargé de **missions** plutôt qu'investi de **compétences**. Tout le problème est de déterminer la nature de ces missions.

Dans la plupart des cas, le pays apparaît comme un lieu de réflexion à un échelon jugé **pertinent**, s'agissant notamment :

- de l'aménagement spatial ;
- des services à la population ;
- de l'aménagement culturel.

Dans les pays dont les périmètres recouvrent un véritable bassin d'emploi, on relève, à ce niveau, de nombreuses actions visant les implantations d'aides ou la création d'emplois-tremplins.

S'agissant de l'éventuel **surcoût** financier, M. François SALZGEBER a jugé que les pays avaient certes procédé à des recrutements, mais pas de manière massive. En tout état de cause, le surcoût éventuel ne fait que financer un outil de réflexion dont les collectivités territoriales se sont dotées (avec l'utilisation d'un véritable savoir-faire territorial) pour suppléer l'Etat qui fut longtemps le lieu de cette réflexion.

M. François SALZGEBER a encore jugé qu'il convenait de mesurer les effets de la nouvelle organisation territoriale avant de prendre des initiatives de réforme s'agissant des pays.

Ceux-ci constituent maintenant une **réalité** sur le territoire. Ils sont un instrument de **mutualisation** et de **péréquation** des actions des intercommunalités, et représentent donc un atout indéniable pour ces dernières : leurs missions sont complémentaires de celles des intercommunalités.

Ce que l'on pourrait peut-être reprocher aux pays, c'est **un déficit de capacité de monter des projets sur un plan financier et organisationnel.**

**Le problème, n'est pas celui de l'échelon de trop –le pays est bien un échelon pertinent- mais celui des moyens financiers et humains (ingénierie) que l'Etat accepte de consacrer aux « pays ».**



#### **4. Audition de Mme Claire LEGOUX, Chargée de mission Aménagement du Territoire à l'Assemblée des Communautés de France (ADCF)**

(Mercredi 1er mars 2006)

Mme Claire LEGOUX a indiqué que l'ADCF regroupait environ 1.000 adhérents et rassemblait des communautés de communes (30 % des adhérents), des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Cette association est en contact permanent avec une centaine de pays, ce qui fait d'elle un lieu d'échange d'expériences et de « lobbying ».

Elle s'est, ensuite, déclarée très favorable au maintien du volet territorial des contrats de plan Etat-régions (CPER).

Même si la part de l'Etat reste limitée dans le financement des pays, l'existence de ces volets (même s'ils sont actuellement peu détaillés et peu précis) consacre l'attachement de l'Etat à la politique des pays et des agglomérations.

Mme Claire LEGOUX a donc vivement plaidé pour le maintien de cet « engagement national », même dépourvu de moyens financiers importants, dès lors que les pays constituent de véritables laboratoires d'idées, d'expériences, et de **solidarité**.

La représentante de l'ADCF a jugé que les pays se présentaient comme des territoires peu « partisans », caractérisés essentiellement par des projets de partenariats à l'échelon supra-intercommunal. Elle a relevé que le partenariat avec les départements était vivement souhaité car la plupart des pays redoute la « tutelle de la région ».

L'objectif essentiel est de monter des projets à l'échelle du pays. Dans cette perspective, les élus apparaissent comme particulièrement motivés.

Les rivalités de personnes peuvent apparaître toutefois lorsque le pays participe, par exemple, à la mise en œuvre d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT).

S'agissant des moyens humains dont disposent les pays, Mme Claire LEGOUX a indiqué que les structures porteuses (syndicats mixtes, groupements d'intérêt public et associations) utilisaient entre un et cinq emplois « équivalents temps plein », fréquemment dans le cadre d'une mise en réseau du personnel des communautés de communes. Elle a fait observer que les trois quarts des financements alloués aux pays étaient dévolus, en définitive, aux caisses des communautés de communes, maîtres d'ouvrage principaux.

Evoquant la question du surcoût financier généré par l'existence des différents échelons territoriaux, Mme Claire LEGOUX a regretté que le transfert des compétences ait été souvent accompagné de création de nouveaux emplois plutôt que d'un transfert d'emplois.

Elle a exprimé la crainte que les communautés de communes connaissent des difficultés financières au cours des dix prochaines années.

S'agissant des compétences des pays, la représentante de l'ADCF a estimé que les missions de ceux-ci étaient celles que les communautés de communes étaient dans l'incapacité d'exercer à leur échelle avec, bien sûr, un effet de seuil lié à la taille des pays. Elle a notamment évoqué le développement économique, le programme local de l'habitat ou la rénovation des centres-villes.

Elle a fait observer que dans de nombreux pays, la principale destination touristique restait l'agglomération située sur le territoire.

Mme Claire LEGOUX a encore insisté sur le fait que l'organisation de chaque pays était issue de la volonté locale. Elle a souligné que 75 % des élus, selon les enquêtes d'opinion, étaient favorables aux conseils de développement, même si on constate, ça et là, un certain absentéisme au sein de ces instances.

Mme Claire LEGOUX a encore estimé que les pays constituaient désormais une **réalité incontournable** : 80 % du territoire et 46 % de la population française sont aujourd'hui **couverts**.

Elle a enfin relevé que les départements avaient été, au fil du temps, rassurés en constatant que les pays n'étaient en aucun cas un nouvel échelon de collectivité territoriale.

## **5. Audition de M. Vincent PIVETEAU, Chargé de mission à la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)**

(Mercredi 1er mars 2006)

M. Vincent PIVETEAU a tout d'abord estimé que la politique des pays était une démarche en « construction », voire en « accordéon », certains élus ou observateurs continuant à s'interroger sur la légitimité même de cet espace. Il a relevé, par exemple, les interrogations qui se sont faites jour en 2003 en ce qui concerne l'utilité des conseils de développement. Au final, la réforme de 2003 a maintenu, pour les pays, un système spécifique de gouvernance tout en assouplissant le fonctionnement de ces instances, composées de 5 à 50 personnes selon la taille du pays concerné.

Puis, M. Vincent PIVETEAU a souligné que les pays ne participaient pas à l'empilement des collectivités locales dès lors qu'ils ne sont pas des collectivités territoriales mais des espaces de projets et de coordination.

La DIACT constate, par ailleurs, que les pays s'inscrivent dans une spécificité régionale et que les différences entre, par exemple, les cultures bretonne et auvergnate ne sont pas sans influence sur leur mode d'organisation et de fonctionnement.

M. Vincent PIVETEAU a ensuite rappelé quels étaient, pour les pays, les **objectifs stratégiques** des lois de 1995 et de 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire :

- substituer une logique de projets à une logique de guichet ;
- favoriser le développement des initiatives locales ;
- mieux territorialiser les actions de l'Etat ;
- mieux lier le rural et l'urbain, notamment dans le cadre du développement de l'intercommunalité.

Le représentant de la DIACT a souligné la relation étroite, sur un territoire, entre la vigueur de l'intercommunalité et la montée en puissance des pays.

Il a rappelé que 90 % des communes étaient désormais en intercommunalité et que 62 % du territoire étaient couverts par un pays.

S'agissant de l'intercommunalité, M. Vincent PIVETEAU a mis l'accent sur l'importance d'une redéfinition des missions d'intérêt communautaire.

Puis, il a rappelé qu'un quart des contrats de pays avait été signé dans les dernières semaines précédant la date limite de contractualisation, c'est-à-dire le 30 juin 2005.

La lenteur de nombreux processus de contractualisation s'est expliquée par la durée du dialogue approfondi entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes, mais aussi en raison du changement de majorité politique dans les régions, en 2004 ; certains élus ayant souhaité **tout reprendre à la base**.

Au final, ces différents processus ont conforté, selon la DIACT, la reconnaissance et la légitimité des pays.

En l'état, 283 contrats de pays ont été signés, 22 étant encore en attente de signature dans la région Centre. Dans 96 % des cas, ces contrats comportent la signature de l'Etat, dans 85 % celle de la région, dans 57 % celle du département.

On observe qu'en Auvergne, la région n'a signé qu'un seul contrat de pays.

M. Vincent PIVETEAU a déclaré que les préfetures de région (notamment les secrétariats généraux à l'administration régionale) et les conseils régionaux, jugeaient que les contrats de pays étaient, dans l'ensemble, « **structurants** ».

A l'examen, il a, quant à lui, estimé que l'on pouvait peut-être « tempérer » cette appréciation.

**On constate, par exemple, que moins d'un contrat sur deux fournit de vraies précisions sur les moyens financiers engagés.**

Les actions les plus caractéristiques des nouveaux contrats de pays concernent les **services** et, en particulier les **services culturels** et les **services de soins** pour lesquels le pays apparaît comme un niveau pertinent d'offre territoriale.

Pour autant, la diversité régionale génère, ça et là, des pratiques très différentes. Néanmoins, le recentrage évident sur les services tient compte du fait que le pays recouvre le plus souvent un bassin d'emploi et un ou plusieurs bassins de vie.

En second lieu, les contrats de pays s'inscrivent, incontestablement, dans une logique de **développement durable**. Il s'est agi notamment d'intégrer les activités économiques (énergie, environnement...) qui

contribuent à cette fin : forêt, filière bois, valorisation des bio-ressources, des produits alimentaires et du patrimoine, réseaux d'entreprises de proximité ...

M. Vincent PIVETEAU a encore jugé que les pays souffraient malgré tout d'un déficit d'ingénierie territoriale. L'existence d'un à trois emplois « équivalents temps plein » dans les pays lui est apparue comme très insuffisante.

Une meilleure articulation doit être recherchée dans la répartition des moyens entre les pays, les parcs naturels régionaux et les EPCI.

Il convient de relever, par ailleurs, que dans certaines régions, les financements se sont taris après l'élaboration des chartes de pays.

Mais d'une manière générale, la DIACT porte une appréciation positive sur une politique des pays qui pourrait être aussi efficace que celle des **massifs**.

Les logiques sont parallèles puisque, dans les deux cas, on se trouve en présence d'une **communauté d'intérêt**, d'une **communauté de problèmes**, et d'une **communauté d'enjeux**.

Rappelant que **l'essentiel des communautés de communes françaises comportait moins de 2.000 habitants**, M. Vincent PIVETEAU a souligné l'intérêt de l'échelle supra-locale.

Une meilleure prise de conscience des enjeux du péri-urbain permet, par ailleurs, de renforcer la plus-value apportée par les pays dans l'articulation entre le rural et l'urbain.

Les progrès intervenus en la matière sont d'autant plus remarquables qu'au départ, il n'a pas été toujours aisé de structurer les pays autour d'une grande agglomération ; au contraire, on voyait se constituer des « pays de résistance » formés de petits EPCI sur la défensive face à la grande ville.

M. Vincent PIVETEAU a fait observer que les structures porteuses des pays permettaient souvent de favoriser la participation des acteurs de la société civile au projet territorial.

Les groupements d'intérêt public, GIP, ont, par exemple, pour membres, des associations et des organismes consulaires.

Puis, il a souligné qu'un des objectifs de la politique territoriale était de mieux « territorialiser » l'action de l'Etat en mettant en convergence un certain nombre de crédits.

Au total, les financements de l'Etat (d'un montant global évalué à 5 milliards d'euros) sur les territoires couverts par les pays comprennent, à

hauteur de 45 % environ, des crédits au titre des contrats de plans Etat-régions (CPER) et, à hauteur de 55 %, des crédits de droit commun finançant des actions soutenues par l'Etat sur le territoire.

M. Vincent PIVETEAU a encore jugé que le taux de réalisation, par l'Etat, des CPER, était tout à fait honorable s'agissant notamment du volet « infrastructures et du volet « enseignement supérieur et recherche ».

Au demeurant, le futur volet territorial des nouveaux contrats devrait concentrer ses priorités autour de quelques thèmes : la **recherche**, les **infrastructures**, le **littoral** ...

Les nouveaux CPER devront aussi prendre en compte l'existence des fonds européens (FEDER, FSE, FEADER) et mieux les articuler avec les aides à finalité régionale.

M. Vincent PIVETEAU a souligné, en conclusion, que la question de l'autorité de gestion des fonds européens restait posée, même si l'on devrait plutôt s'orienter vers un système de déconcentration accompagné toutefois du versement aux régions d'une enveloppe globale.

## **6. Audition de M. Jean-Claude DANIEL, Président du pays de Chaumont**

(Mercredi 15 mars 2006)

M. Jean-Claude DANIEL a d'abord déclaré que le pays de Chaumont (70.000 habitants) était composé des 7 intercommunalités regroupant elles-mêmes 153 communes.

Précisant que la Ville de Chaumont elle-même comptait 30.000 habitants, il a relevé que le périmètre du pays recouvrait à peu près celui de l'arrondissement. La Haute-Marne, a-t-il indiqué, est plutôt excentrée. Elle n'est ni vraiment bourguignonne, ni vraiment franc-comtoise. Dans la zone, neuf pays regroupant 500.000 habitants sont à cheval sur quatre régions : Lorraine, Bourgogne, Franche Comté, Champagne-Ardenne. Les deux agglomérations importantes sont Chaumont et Vesoul.

Puis, M. Jean-Claude DANIEL a mis l'accent sur les principales caractéristiques du territoire couvert par le pays de Chaumont : univers rural, lignes de pauvreté et de précarité, faible peuplement (avec une densité moyenne de 28 habitants au km<sup>2</sup>), forte déprise démographique.

Dans ce contexte, le pays apparaît comme une nécessité impérieuse, comme la seule fédération possible pour les intercommunalités et les communes isolées.

Le pays de Chaumont a pu développer avec un effectif limité (4 à 5 personnes), une ingénierie de projets hors de portée d'intercommunalités trop petites.

La charte du pays et le contrat territorial ont mis l'accent sur quatre thèmes :

- un programme local de l'habitat (PLH), organisé à l'échelle du pays.
- une mise en commun des services (services publics, services au public, services marchands) dans le cadre « d'une maison de pays » qui en assure une utile synergie. Il a aussi été procédé à une rationalisation des secrétariats de mairie.
- étude et prospective sur la politique de tourisme (hébergement, restauration, chemins de randonnées). Il a été ainsi recensé les éléments du patrimoine architectural du pays mais aussi 600 logements communaux vacants, les immeubles en état de péril, les logements à réhabiliter en vue d'une exploitation touristique.

- une politique de prévention et d'aide aux personnes âgées avec la gestion au niveau du pays de l'aide au domicile en milieu rural (ADMR) et de l'allocation départementale d'autonomie des personnes âgées (ADAPA).

Après avoir souligné que les contrats de pays représentaient souvent la « somme des désirs » mais sans guère de moyens financiers, M. Jean-Claude DANIEL a insisté sur la nécessité de recentrer les actions, notamment dans le cadre des **pôles d'excellence rurale**.

Il a indiqué à cet égard que six dossiers avaient été déposés et que deux au moins devraient être normalement retenus.

Le pays de Chaumont, a-t-il souligné, est composé de six micros territoires. Il constitue, à l'évidence, une des chances d'organiser différemment le territoire à moindre coût. De fait, un seul « animateur économique » permet, dans le pays de Chaumont, d'éviter les doublons.

Il a encore estimé que les domaines d'intervention des pays dépendaient de la situation spécifique des collectivités territoriales. En zone rurale, par exemple, il faut mettre en œuvre une politique des lotissements et du logement social afin de remettre du locatif privé sur le marché.

Il a plaidé pour un programme local de l'habitat au niveau du territoire afin d'éviter que les maires ne se retrouvent en concurrence au plan social, compte tenu du coût du foncier. Le pays apparaît ainsi comme l'échelon adéquat (beaucoup plus que la ville ou l'intercommunalité) pour une politique territoriale du logement.

Evoquant le conseil de développement, M. Jean-Claude DANIEL a indiqué que le choix avait été fait d'une interpénétration entre les deux instances (conseil de développement et conseil d'administration du pays). Les commissions de travail sont ainsi devenues mixtes. M. Jean-Claude DANIEL a néanmoins reconnu que des problèmes d'assiduité pouvaient se poser avec les représentants de la société civile.

Evoquant enfin le problème plus général de l'organisation territoriale, M. Jean-Claude DANIEL a indiqué qu'il s'était parfois interrogé sur l'utilité du conseil général. Pourtant, une présence territoriale de l'Etat au niveau départemental apparaît indispensable. Et cette présence de l'Etat nécessite elle-même une correspondance territoriale. En revanche, M. Jean-Claude DANIEL a estimé que le canton n'avait plus guère de signification.



## **7. Audition de M. Jean-Jacques de PERETTI, Président du pays du Périgord noir**

(Mercredi 15 mars 2006)

M. Jean-Jacques de PERETTI a déclaré que le pays du Périgord noir recouvrait 146 communes, 13 communautés de communes, 12 cantons, et quelque 78.000 habitants.

Les deux pôles urbains sont Sarlat (10.000 habitants) et Terrasson-la-Villedieu (7.000 habitants). Il a souligné que le pays du Périgord noir reposait sur une véritable identité historique et préexistait à la création des « pays ».

Evoquant ensuite l'histoire du pays, constitué dès 1997, M. Jean-Jacques de PERETTI a relevé que l'opinion publique, mais aussi les élus, avaient été, au départ, dubitatifs. Au cours des multiples réunions qui se sont tenues dans la phase de constitution, on a pu constater que les élus et les socioprofessionnels fortement mobilisés au sein d'un conseil de développement étaient souvent les mêmes personnes.

La structure juridique du pays du Périgord noir est une association. Le conseil de développement, présidé par un socioprofessionnel, comprend plusieurs commissions (habitat, emploi, patrimoine, tourisme, agriculture, forêt, développement économique, transport ferroviaire).

La charte du pays, assez générale dans ses objectifs, a été adoptée par le conseil de développement et par l'ensemble des communes du pays.

M. Jean-Jacques de PERETTI a précisé qu'il avait eu initialement une conception un peu différente pour l'organisation de ce pays : un conseil de développement composé de socioprofessionnels et d'associatifs jouant un rôle consultatif de type « Conseil économique et social » d'une part, et un syndicat intercommunal composé uniquement d'élus représentant les 13 communautés de communes, d'autre part.

C'est en fait une association et non un syndicat qui a été créée à la demande du président du conseil général.

En fait, des syndicats intercommunaux pour des opérations comme les ORAC -opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce- ou le traitement des déchets, la réalisation d'une piste cyclable etc... avaient déjà été créés et conduisaient leurs propres négociations avec l'Union européenne, l'Etat, la Région ou le Département. Toutes ces missions auraient pu être prises en charge par le pays pour éviter et simplifier l'accumulation de structures où siègent pratiquement toujours les mêmes personnes.

La structure associative du pays du Périgord noir comprend un tiers d'élus, un tiers de socioprofessionnels et un tiers de membres d'associations.

M. Jean-Jacques de PERETTI s'est ensuite demandé si le législateur n'avait pas accordé trop de souplesse aux structures organisationnelles des pays et s'il n'aurait pas dû être plus directif.

Il a fait observer que pour obtenir un accord entre les 146 communes, il a fallu près de 7 ans. Après avoir jugé que les moyens des pays étaient très modestes, il a plutôt plaidé pour que les politiques horizontales soient conduites à cet échelon (habitat, emplois, Charte sur la forêt...).

Le pays peut aussi prendre en charge un certain nombre d'opérations de moyenne envergure (marchés couverts ou halles, points « services publics dans les chefs lieux de cantons, aménagement des centres-bourgs, piscine couverte... »).

M. Jean-Jacques de PERETTI a cependant estimé que la répartition des pouvoirs était encore difficile à cerner entre départements, pays et communautés de communes.

Si l'on devait s'en tenir aux missions essentielles des départements, routes, transport scolaire, collèges et « social », le pays pourrait, quant à lui, prendre en charge la plupart des missions correspondant aux besoins de l'espace rural.

Dans le cas du Périgord noir, c'est le département qui s'est opposé à ce que le pays puisse disposer de la maîtrise d'ouvrage en insistant pour que la structure porteuse soit une association et non un syndicat intercommunal. Soulignant qu'en Aquitaine, la Région s'est résolument impliquée dans une politique de pays, M. Jean-Jacques de PERETTI a estimé que la diversité des approches (région, département, pays) posait de réels problèmes en terme d'efficacité.

Si le pays pouvait, un jour, être porté par un syndicat intercommunal disposant de la maîtrise d'ouvrage, cette nouvelle organisation entraînerait logiquement la suppression des autres syndicats intercommunaux intervenant dans le champ de compétences du pays.

En conclusion, il a donné l'exemple du pôle touristique qui est en train de voir le jour au niveau du pays du Périgord noir, en accord avec le département et avec le soutien de la Région Aquitaine, sans que soit menacée l'autorité départementale.

## **8. Audition de M. Adrien ZELLER, Président du Conseil régional d'Alsace, co-Président de l'Institut de la Décentralisation**

(Mercredi 15 mars 2006)

M. Adrien ZELLER a déclaré que l'Institut de la Décentralisation était une association de réflexion qui regroupait des élus, des hauts fonctionnaires et des universitaires.

Cet Institut s'est penché, depuis quelques années, sur un certain nombre de thèmes de réflexion :

- la place des régions en France face à l'Europe,
- faut-il des élections au suffrage direct pour les intercommunalités ?
- le pouvoir réglementaire des départements et des régions,
- comment décroiser les compétences ?
- les collectivités « chefs de file »,
- déconcentration et décentralisation.

M. Adrien ZELLER a ensuite relevé que le « mille-feuilles » territorial français était le fruit d'une longue évolution plutôt que de la réforme. Il a souligné qu'en Allemagne, une véritable réforme communale avait été conduite, il y a 25 ans, tandis qu'en Belgique, un regroupement autoritaire des communes (suppression de toutes les communes de moins de 8.000 habitants) avait été réalisé dès 1975.

Estimant que la « réforme Marcellin » (1971) avait échoué, M. Adrien ZELLER a constaté que la France avait plutôt fait le choix de l'évolution.

Il a plaidé, quant à lui, pour un regroupement de l'appareil administratif communal quitte à ce que la coquille et l'identité de chaque commune soient conservées. Afin d'éviter que les administrations locales ne se superposent, il a estimé que le budget devait être intercommunal et que le bureau d'aide sociale soit géré au niveau de la communauté de communes.

M. Adrien ZELLER s'est, ensuite, déclaré favorable au maintien des départements tout en souhaitant le renforcement du contenu juridique de la notion de « chef de file » revenant à la Région.

En tout état de cause, la Région doit être, pour lui, le référent.

Après avoir appelé de ses vœux la modification du mode de scrutin des conseils généraux ainsi que la réforme du Sénat, au sein duquel devrait

être représentés de plein droit les présidents des agglomérations, des départements et des régions, M. Adrien ZELLER a estimé que le pays constituait un **niveau d'animation**. En Alsace, a-t-il ajouté, la Région a favorisé la création de pays dotés de structures légères avec notamment un seul animateur spécifique.

La région Alsace (1,8 million d'habitants) compte une dizaine de pays d'une taille importante (110.000 habitants environ) puisque correspondant à un bassin d'emploi.

En fait, chaque pays alsacien correspond à un arrondissement, le chef-lieu du pays étant toujours une sous-préfecture. Ses missions sont celles que les communautés de communes ne peuvent pas assurer à une échelle pertinente.

Parmi les compétences normales du pays, M. Adrien ZELLER a cité :

- la plateforme « emploi-formation continue »,
- la maison de l'emploi,
- le club de chefs d'entreprises,
- le soutien et l'accompagnement de la création d'entreprises,
- la fédération des politiques touristiques.

M. Adrien ZELLER a surtout considéré que le pays devait être un **bassin économique** en créant, si nécessaire, une véritable **pépinière** financée entre autres par la taxe professionnelle unique perçue au niveau des communautés de communes.

Il a aussi jugé que certains services à la personne étaient à l'échelle du pays, de même que les études sur la problématique des transports ou la problématique du logement, ainsi que le regroupement ou la mise en réserve des centres culturels.

En Alsace, le pays est un lieu d'expression des besoins. La communauté de communes reste prioritaire chaque fois qu'elle est en capacité de conduire seule une politique. De toute façon, seule la communauté de communes dispose de la maîtrise d'ouvrage.

En fait, a-t-il souligné, le pays est la traduction d'une **subsidiarité appliquée**. Il ne peut bien fonctionner que par l'adhésion et sous la tutelle des communautés de communes qui en sont membres.

## **9. Audition de M. Yvon HERVE, Président du pays de Morlaix**

(Mardi 25 avril 2006)

M. Yvon HERVE a déclaré que le pays de Morlaix, créé au mois d'octobre 1999, était une fédération de quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la Communauté de communes du pays Léonard, la Communauté de communes du pays de Landivisiau, la Communauté de communes de la Baie du Kernic et la Communauté d'agglomération du pays de Morlaix. Cet ensemble, situé dans le Nord Finistère, compte plus de 120.000 habitants (dont 65.000 habitants pour la seule agglomération de Morlaix) répartis sur 61 communes.

Il a souligné que face à la métropolisation de la Ville de Brest (300.000 habitants), des intérêts convergents étaient apparus entre des villes comme Roscoff, Landivisiau... en matière de recherche (une antenne CNRS comprendra bientôt 300 chercheurs à Roscoff) ou d'enseignement supérieur.

Le pays de Morlaix, fédération de deux régions historiquement rivales, a reçu du Ministère de la culture le label pays « d'art et d'histoire » en octobre 2005. Il a permis de dépasser d'anciens clivages historiques.

La structure porteuse du pays est un établissement public (groupement d'intérêt public d'intérêt local créé au mois de mars 2002) composé de 24 représentants des quatre intercommunalités membres. Au conseil d'administration, élus et membres de la société civile sont représentés à parité.

Le GIP est aidé dans son action par un conseil de développement (association loi de 1901 créée en septembre 2000) composé de 78 représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs.

Organisé en groupes de travail (services de proximité, santé, jeunesse, emplois/formation, parcs d'activités, projets de création d'une maison de la Baie, actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique), il formule des avis et des propositions sur saisine ou auto-saisine.

M. Yvon HERVE a estimé que l'organisation paritaire du pays (élus issus de tous les horizons politiques, société civile) conditionnait son bon fonctionnement.

Il a indiqué que le pays de Morlaix employait quatre personnes à temps plein et était hébergé gracieusement par la Chambre de commerce et d'industrie.

Ce type de dispositif témoigne, selon lui, d'une réalité : seule la société civile peut faire effectivement avancer de grands projets, tels que par exemple l'accompagnement « santé » de la population dans un pays qui s'affiche comme un « pays de bien être et de santé ».

S'agissant des moyens financiers du pays de Morlaix, M. Yvon HERVE a déclaré que ce dernier avait bénéficié sur la période 2000-2006 :

- de 2,4 millions d'euros au titre du contrat de pays, signé par le pays, l'Etat et la région,
- de 1,80 million d'euros au titre du FEDER européen
- de 4,9 millions d'euros au titre du programme régional d'aménagement du territoire mis en place par le conseil régional sur le pays de Morlaix,
- du soutien du conseil général du Finistère,
- de 1,6 million d'euros au titre du programme européen LEADER+.

M. Yvon HERVE a encore signalé que le contrat d'agglomération de Morlaix était inclus dans le contrat de pays : il s'est félicité de cette situation en estimant qu'elle pouvait servir d'exemple au même titre d'ailleurs que le pays de Morlaix lui-même d'une manière générale.

## **10. Audition de Mme Dominique VOYNET, Sénatrice de la Seine-St-Denis**

(Mardi 25 avril 2006)

Mme Dominique VOYNET a tout d'abord rappelé que la réforme de 1999 s'inscrivait dans le cadre d'un réexamen de la « Loi Pasqua » du 4 février 1995. En 1999, une trentaine de pays expérimentaux fonctionnaient sur la base de cette loi.

En tant que Ministre chargé de l'aménagement du territoire, elle a jugé, à l'époque, intéressant d'utiliser les pays comme un outil pouvant favoriser une dynamique de développement local là où les élus locaux n'avaient pas encore une grande expérience de la coopération intercommunale.

Les pays souhaités par le législateur en 1999 devaient permettre, par une formule assez souple et auto-organisée, de passer d'une phase expérimentale à une phase de maturité.

Mme Dominique VOYNET a reconnu que le dispositif adopté avait peut-être été trop compliqué (périmètre de préfiguration, périmètre d'étude définitif, organisation administrative ...). Elle a jugé que le volet territorial des contrats de plan Etat Régions avait été très utile aux pays même si la « carotte financière » n'avait pas constitué la principale motivation dans le développement de la formule.

Puis, Mme Dominique VOYNET a déclaré qu'elle avait approuvé les mesures de simplification adoptées en 2003, notamment à l'initiative du député Patrick OLLIER. En revanche, elle n'approuve pas la remise en cause des Conseils de développement, la disparition de la CRADT et le quasi abandon de la démarche de charte de pays.

Elle a regretté que dans certaines régions, les préfets aient procédé à un découpage autoritaire du Territoire (comme par exemple dans le Jura). Elle a constaté que les expériences des pays avaient rencontré plus de succès dans les territoires traditionnels de coopération intercommunale, souvent marqués par le catholicisme comme la Bretagne, et dans les zones ayant une forte expérience coopérative. Elle a évoqué par exemple les coopératives fruitières dans les régions de montagne.

Mme Dominique VOYNET a ensuite exprimé de vives inquiétudes quant au maintien d'un volet territorial dans les futurs contrats de projets appelés à se substituer aux contrats de plans Etat Régions.

Elle a jugé que ce volet devait être préservé avant d'insister sur la grande variété des pays actuels en termes d'organisation. Elle a relevé qu'un nombre important de ceux-ci s'était constitué autour d'une agglomération ou d'un parc naturel régional.

Elle s'est ensuite demandé si le pays n'avait pas vocation à remplacer une intercommunalité trop petite ou au contraire un arrondissement trop vaste. Puis Mme Dominique VOYNET a plaidé pour une véritable politique nationale d'aménagement du territoire en jugeant que l'Etat n'avait fait jusqu'à présent pour l'essentiel qu'utiliser et répartir les fonds européens.

Elle a estimé nécessaire un engagement résolu de l'Etat pour valoriser l'utilisation des fonds européens en soulignant que les zones les plus dynamiques du territoire avaient les moyens de faire appel à l'Europe, tandis qu'au contraire, les zones les plus fragiles étaient non seulement démunies de moyens, mais encore des moyens d'accès aux fonds européens.

S'agissant des conseils de développement, elle a estimé qu'il convenait de les associer de façon étroite au « montage » des projets. De fait, les conseils se sont fortement mobilisés au départ, mais ont parfois affiché de la déception après la mise en place des chartes de développement. Pourtant, il y aurait tout lieu de promouvoir émulation et coordination entre animateurs et experts émanant des pouvoirs locaux et de la société civile.

En conclusion, Mme Dominique VOYNET a estimé que la question des pays s'inscrivait dans la problématique de l'aide à apporter aux zones du territoire dépourvues de tradition de coopération intercommunale afin d'en faire des territoires de projets.



## **11. Audition de M. Alain GERARD, Sénateur du Finistère**

(Mardi 2 mai 2006)

M. Alain GERARD a d'abord rappelé que maire de Quimper depuis 2001, il était aussi président de la Communauté d'agglomération de Quimper (7 communes comptant 85.000 habitants) et que jusqu'à la fin de l'année 2005, il était président du pays de Cornouaille (GIP) composé de 11 communautés de communes et comptant 310.000 habitants.

C'est au nom du non cumul des mandats qu'il a jugé utile de quitter la présidence du pays à la fin de l'année dernière.

M. Alain GERARD n'a pas caché ses réserves sur l'utilité du pays. Dans le cas du pays de Cornouaille, il s'agit surtout pour les autres présidents des communautés de communes de « peser » contre l'agglomération de Quimper.

Pour le citoyen, a-t-il ajouté, le Maire représente l'interlocuteur de base tandis que la Communauté de communes est de plus en plus perçue comme un lieu de coordination et de mutualisation.

Dans ce contexte, le pays peut être un lieu de réflexion mais son caractère indispensable est sujet à caution.

Pour M. Alain GERARD, un sondage révélerait qu'environ 80 % des citoyens ignorent l'existence du pays ou, en tous cas, son périmètre.

La concurrence entre le pays et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ne facilite, au demeurant, pas la lisibilité de l'organisation territoriale. Par ailleurs, l'organisation administrative du pays génère un incontestable coût financier.

En 1999, a-t-il ajouté, la mise en place des pays aurait pu s'accompagner de la suppression d'un échelon territorial.

Tout en relevant que la Région était souvent encline à traiter directement avec le pays, M. Alain GERARD n'en a pas moins souligné que les moyens financiers du pays de Cornouaille (notamment l'investissement sur le réseau haut débit) provenaient essentiellement de Quimper qui constitue la véritable « locomotive » du territoire.

En conclusion, M. Alain GERARD a estimé qu'en matière d'administration territoriale, la priorité devait être l'efficacité de l'action publique.

## **12. Audition de Mme Jacqueline GOURAULT, Sénateur du Loir-et-Cher**

(Mardi 2 mai 2006)

Mme Jacqueline GOURAULT a, tout d'abord, déclaré que le pays ne la « gênait » pas dès lors qu'il demeure un espace de rencontre, de coordination et d'imagination pour des politiques qui doivent être portées par les collectivités locales qui sont à la base de notre organisation territoriale : les communes et les communautés de communes.

Elle a regretté que, dans son département, une action commune envisagée par la communauté de communes de Salbris et celle de Vierzon soit critiquée par le pays.

Mme Jacqueline GOURAULT s'est donc déclarée extrêmement réservée sur toute mission confiée au pays qui n'entrerait pas dans le cadre de la définition précitée.

Elle a encore souligné le rôle décisif de la Région dans la mise en place et le financement du pays de Sologne. Dans la Région Centre, au demeurant, les pays sont essentiellement un échelon de redistribution de fonds régionaux aux collectivités locales.

Mme Jacqueline GOURAULT a plaidé pour que les pays soient recadrés et que leur rôle soit clarifié : qu'est-ce qu'un pays ? Qu'y fait-on ?

Elle a jugé satisfaisant le fonctionnement des pays de la Région Bretagne (pays de Fougères, pays de Redon ...) qui constituent d'utiles lieux de discussion pour 4 ou 5 communautés de communes. Mais, ce sont les intercommunalités qui doivent porter les projets. Le pays ne dispose d'aucune véritable légitimité. Il ne doit, en aucun cas, constituer une superstructure par rapport aux intercommunalités.

Toutefois, a-t-elle relevé, lorsque les intercommunalités n'ont pas un périmètre pertinent, le pays peut avoir sa pertinence.

De même, le pays peut être très utile lorsqu'un territoire ne connaît pas encore l'intercommunalité. Historiquement, il est d'ailleurs né pour faire face à l'émiettement territorial.

Lorsque les intercommunalités ont la taille suffisante, la pertinence du pays est incontestablement moindre.

Après avoir signalé que seuls les pays financés par la Région « portaient » de véritables projets (opérations de restructuration de l'artisanat du commerce ou ORAC, opérations programmées de l'amélioration de

l'habitat ou OPAH, culture...), Mme Jacqueline GOURAULT a insisté sur le rôle majeur de l'intercommunalité financée par la taxe professionnelle et dont la compétence de base est le **développement économique**.

En aucun cas, selon elle, le pays ne doit s'emparer de cette compétence.

S'agissant des conseils de développement, elle a estimé que cette instance permettait en effet d'associer la société civile. Il convient toutefois de rester vigilant sur une bonne gestion de cette association et de garder à l'esprit qu'une démocratie représentative bien faite peut aussi créer de la démocratie participative.

### **13. Audition de M. Gérard LE CAM, Sénateur des Côtes d'Armor**

(Mardi 9 mai 2006)

M. Gérard LE CAM a tout d'abord rappelé que le pays était animé par des élus du troisième degré puisque délégués par les Communautés de communes.

Il s'est demandé s'il n'y avait pas là une fausse « démocratie de proximité », cet empilement de structure ne favorisant, selon lui, ni une lecture aisée de notre organisation territoriale, ni la démocratie.

Tout en estimant que le mode d'élection des conseillers généraux était sans doute susceptible d'améliorations, il a souligné que son Groupe (CRC) s'était toujours montré favorable aux départements dont les représentants sont directement élus par le suffrage universel.

Bien qu'élue au deuxième degré, la Communauté de communes apparaît pourtant bien ancrée sur le territoire.

Après avoir estimé que le périmètre des pays était plus ou moins pertinent (s'agissant notamment de l'inclusion de la périphérie de l'espace couvert dans la zone d'attractivité), M. Gérard LE CAM a indiqué que le pays de Centre Bretagne était, quant à lui, à cheval sur trois départements.

Les enjeux politiques jouent leur rôle et un système de rotation peut en effet s'avérer utile.

M. Gérard LE CAM a déclaré qu'il envisageait, pour sa part, le pays comme un échelon d'action départementale composé d'un ensemble de communautés de communes et animé par les conseillers généraux, les maires, les élus municipaux et les conseillers communautaires du territoire concerné.

Il a regretté le manque de coordination et de maîtrise du département vis-à-vis des orientations politiques des pays dans le cadre de leurs chartes et de leur contractualisation avec la région.

M. Gérard LE CAM a cependant estimé que les pays pouvaient présenter des aspects positifs en tant que lieux de réflexion et d'harmonisation en ce qui concerne par exemple le tourisme (harmonisation de la signalétique) ou la coordination des politiques intercommunales.

Soulignant que ses observations correspondaient à son « ressenti local », M. Gérard LE CAM a relevé que des conflits pouvaient apparaître entre le pays et le département, le pays et les communautés de communes.

Il a toutefois jugé que le pays constituait un bon échelon pour la mise en œuvre du programme européen LEADER+.

Insistant enfin sur la nécessité de territorialiser les politiques publiques, M. Gérard LE CAM a déclaré en conclusion qu'en matière de politique territoriale, tout le problème était de disposer de moyens financiers suffisants pour « faire des choses intéressantes ».

Il a souligné à nouveau que le conseiller général représentait, à ses yeux, l'indispensable relais local.



## **IV. LES PAYS VUS PAR LES PRÉSIDENTS DE PAYS**

### *A. SYNTHÈSE*

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, un questionnaire a été envoyé aux présidents de tous les pays reconnus, afin de recueillir leur point de vue et d'en établir une synthèse.

Ce questionnaire était ainsi rédigé :

- 1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?
- 2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?
- 3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?
- 4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?
- 5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans ce Conseil ?
- 6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?
- 7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département ?
- 8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?
- 9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?
- 10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Sur plus de 300 pays sollicités, 135 réponses nous sont parvenues.

## ***DÉFINITION GÉNÉRALE DES PAYS***

### **Quelle définition ?**

Le questionnaire proposait trois définitions :

- le pays est un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent ;
- le pays est un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales ;
- le pays est un lieu de démocratie de proximité.

La plupart des pays ont jugé que les trois définitions étaient bien adaptées à leur cas.

Une nuance a parfois été apportée à la dernière proposition : le pays pourrait être un lieu de démocratie de proximité mais la participation des citoyens resterait encore insuffisante. D'ailleurs, cette dernière caractéristique ne fait pas l'unanimité des pays : seulement 63 % des réponses présentent le pays comme un lieu de démocratie de proximité, tandis que pour 79 % d'entre elles le pays est principalement un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent (*Annexe 2 – Graphique 2*).

Par ailleurs, une majorité des plus grands pays (plus de 100.000 habitants) se considère comme un échelon de coordination des politiques intercommunales (*Annexe 2 – Graphique 3*). Les réponses des pays de la région Picardie qui comptent, en majorité, plus de 100.000 habitants, sont caractéristiques de ce point de vue (*Annexe 2 – Graphique 4*).

20% des pays estiment que le pays constitue aussi une interface de reconnaissance et de dialogue avec l'État, les collectivités territoriales et les intercommunalités. Ce sentiment s'explique notamment par la mise en œuvre réussie du volet territorial du contrat de plan État-Région (CPER) 2000-2006 ou encore des programmes européens tels que LEADER+ destinés au développement des territoires ruraux.

Le pays représente souvent un cadre pertinent pour les zones rurales qui souhaitent mettre en œuvre des projets de développement économique et d'aménagement du territoire à un niveau dépassant celui de l'intercommunalité.



## **Un niveau de territoire bien adapté**

Le pays est un territoire de découpage bien adapté pour 96 % des présidents de pays (*Annexe 2 – Graphique 1*).

Certains regroupements territoriaux se sont effectués entre des zones urbaines et des zones rurales (communauté de communes et communauté d'agglomération, par exemple). Cette coopération a apporté une complémentarité et une solidarité urbain/rural jugées souvent positives. (Pays de Limoges).

Quelques réponses laissent à penser que le pays convient surtout aux zones rurales (« le pays évoque la ruralité », souligne le Président du pays de la Baie du Mont Saint Michel). Les pays ruraux sont, il est vrai, dans l'ensemble très satisfaits et jugent le pays comme un échelon de coopération très utile. En Basse-Normandie par exemple, la plupart des pays ruraux expriment leur satisfaction. Mais peu nombreux sont ceux qui considèrent le pays comme un nouvel échelon intercommunal (seulement 14 % d'entre eux) (*Annexe 2 – Graphique 8*).

Les périmètres sont dans l'ensemble jugés cohérents et correspondant aux bassins de vie ou d'emploi (*Annexe 2 – Graphique 5*).

Parfois, ils sont le fruit d'un regroupement historique ou constitutifs d'une réalité géographique, tels par exemple en Aquitaine : le pays Cœur-Entre-Deux-Mers, délimité par la Garonne et la Dordogne, le pays du Bassin d'Arcachon et le pays des Landes de Gascogne.

Citons également, le Nord-Pas-de-Calais pour ses pays historiques du Ternois et du Cœur de Flandre. D'autres pays encore affichent une grande identité culturelle, née de l'histoire.

Quelquefois, le périmètre correspond à l'arrondissement (cas du pays Roannais, en Rhône-Alpes) parfois au risque de l'incohérence (cas du pays du Barrois en Lorraine) mais ceci ne concerne qu'une minorité des cas.

Un seul pays a clairement manifesté son insatisfaction, notamment en ce qui concerne son périmètre : le Pays Loue Lison, dans la région Franche-Comté, pour lequel un périmètre jugé incohérent débouche sur une mauvaise organisation qui pénaliserait le fonctionnement du territoire.

Le pays du Lauragais, en région Languedoc-Roussillon, a exprimé des critiques contre l'interdépartementalité ou l'interrégionalité en soulignant des incohérences préjudiciables au bon fonctionnement du territoire.

En sens contraire, deux expériences interdépartementales ou interrégionales affichent, semble-t-il, de bons résultats :

- le pays d'Alençon formé « à cheval » sur les régions Pays de la Loire et Basse-Normandie;

- le pays Puisaye-Forterre regroupant des communes des départements de l'Yonne et de la Nièvre.

Ces deux pays bénéficient de financements de la part des deux régions ou des deux départements.

Un certain nombre de périmètres de pays ont été définis autour de l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT). Bon nombre de territoires qui n'ont pas fait ce choix souhaitent néanmoins que leur périmètre soit en harmonie avec celui du SCOT existant ou à créer.

L'organisation et le fonctionnement des pays font souvent l'objet d'une appréciation positive (*Annexe 2 – Graphiques 6 et 7*). Sont concernés le périmètre mais aussi la structure porteuse retenue, même si un certain nombre de pays qui ont choisi l'association pour structure juridique, mettent en avant la « fragilité » de cette formule qui ne permet pas la maîtrise d'ouvrage et qui ne laisse pas beaucoup d'autonomie financière.

Pour la plupart des pays, les chartes de développement constituent un document-cadre définissant des grands objectifs à atteindre. Un certain nombre d'entre elles, si elles formulent leurs objectifs en termes généraux, n'en prévoient pas moins des programmes d'action détaillant les projets à réaliser dans le cadre du contrat de pays.

91 % des pays déclarent intervenir dans le domaine du développement économique mais aussi dans le domaine touristique (66 %) et culturel (61 %) (*Annexe 2 – Graphique 9*). La moitié d'entre eux mène des politiques relatives à l'emploi, à l'environnement, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Peu de pays interviennent en dehors de ces domaines. On remarque, par ailleurs, que les pays dont la population est inférieure à 100.000 habitants interviennent, la plupart du temps, dans tous les secteurs susmentionnés, avec toutefois une priorité pour le développement économique, l'action sanitaire et sociale et le développement du tourisme (*Annexe 2 – Graphique 10*).

Les grands pays ont, quant à eux, tendance à s'investir essentiellement dans le développement économique. C'est le cas des pays des régions du Languedoc Roussillon, de Picardie, d'Aquitaine et de Bretagne.

## ***BILAN ET PERSPECTIVES D'AVENIR***

### **Conseils de développement et moyens financiers et humains**

Le conseil de développement est jugé plutôt favorablement par l'ensemble des pays ayant répondu à votre Rapporteur. Son rôle est jugé important dans le fonctionnement du pays. Il a participé activement à la

rédaction de la charte de développement et parfois à l'élaboration du contrat de pays.

Si certains pays soulignent que leur conseil de développement multiplie les réunions tout au long de l'exécution des projets, une majorité d'entre eux semble s'accorder sur le fait que l'action dudit conseil se serait affaiblie après la rédaction de la charte, voire quasiment « mise en sommeil ».

Plusieurs pays font toutefois état d'un « réveil » des conseils de développement lors de l'évaluation, lorsqu'elle a été effectuée, des premiers contrats de pays.

Un certain nombre de pays déclarent même que le conseil de développement reste très actif tout au long de la période de réalisation du contrat de pays. Il fait preuve d'initiatives et joue un rôle important dans l'exécution des projets.

70 % des présidents de pays (*Annexe 2 – Graphiques 11 et 12*) jugent satisfaisante la participation au conseil des élus et des acteurs socioprofessionnels et associatifs. Les « moyens » pays (entre 75.000 et 100.000 habitants) relèvent souvent l'insuffisance de la participation des élus au conseil de développement (*Annexe 2 – Graphique 13*). Au contraire, la participation des acteurs socioprofessionnels et des associations au fonctionnement de ces conseils est appréciée d'une manière généralement positive. Il convient de relever que certains pays ont choisi, au demeurant, d'exclure les élus des instances des conseils de développement.

Pour une légère majorité des présidents de pays (54 %, *Annexe 2 – Graphique 14*), les moyens financiers ne sont pas suffisants :

- 68 % de pays de moins de 40.000 habitants sont insatisfaits ainsi que 57 % des pays comprenant entre 40.000 et 75.000 habitants (*Annexe 2 – Graphique 15*) ;

- en revanche, la majorité des pays de plus de 75.000 habitants se déclare satisfaite par les moyens financiers mis à leur disposition (*Annexe 2 – Graphique 15*).

On constate aussi une différence d'appréciation en fonction de l'origine régionale des pays. Les pays très insatisfaits sont notamment ceux de l'Auvergne (notamment le pays d'Issoire), de la Champagne Ardenne, de la Corse (un seul pays), du Languedoc Roussillon et de la Picardie (**100 % de pays insatisfaits de leurs moyens financiers dans cette région** – voir *Annexe 2 – Graphique 16*).

Les pays les plus satisfaits sont ceux des régions Rhône-Alpes (100 % de taux de satisfaction), Alsace, Aquitaine et Bourgogne avec notamment le Pays de Puisaye-Forterre.

L'insatisfaction porte aussi sur le manque de moyens humains. La plupart des souhaits quant à l'augmentation des moyens financiers sont motivés par un besoin d'un surcroît d'ingénierie (Pays d'Aurillac en

Auvergne). Pour la quasi-totalité des pays, il conviendrait que ceux-ci disposent d'une équipe de 2 à 8 personnes en fonction des projets à réaliser.

Parmi les pays satisfaits, on compte ceux qui ont bénéficié du programme européen de développement rural LEADER+ dont la procédure simplifiée est très appréciée.

Quelques rares pays se satisfont d'une absence de financement (pays de Retz Atlantique dans les pays de la Loire).

Plusieurs soulignent la forte participation des communes à leur financement : le pays Ternois annonce que les communes de son territoire contribuent à son financement à hauteur de 2,80 € par habitant. C'est la plus forte participation relevée dans le questionnaire (les cotisations des communes allant de 0 € à 2,80 € par habitant).

La plupart des pays manifestent néanmoins de l'inquiétude quant à leur avenir financier. Ils insistent pour que les financements soient pérennisés dans le cadre des nouveaux contrats de projets Etat-régions.

Qu'en est-il de l'appréciation portée sur les contrats de pays ?

Il existe une séparation bien nette entre les petits et les grands pays. Parmi les petits pays prédomine l'insatisfaction tandis que les plus grands d'entre eux sont largement satisfaits par leur contrat territorial (*Annexe 2 – Graphique 17*).

Les pays d'Auvergne et du Languedoc Roussillon sont particulièrement insatisfaits de leurs contrats de pays.

Les critiques les plus fréquentes concernent pourtant le désengagement de l'Etat, voire du département. De nombreux pays dénoncent le comportement de l'Etat, notamment dans la phase de réalisation du contrat de pays. D'autres font valoir que certains départements, soit n'ont pas signé le contrat territorial, soit l'ont signé mais peinent à assurer le financement promis.

Lorsque le contrat a été signé à trois (Etat, région, département), le résultat est souvent apprécié, comme le souligne le pays du Sud Creusois dans le Limousin, qui relève que dans ce cas, tous les partenaires sont à la fois cofinanceurs et co-participants.

Plusieurs pays critiquent la durée jugée trop courte de leur contrat, notamment ceux qui n'ont signé leur contrat qu'en 2004 ou 2005 (dont plusieurs pays de Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Sur l'articulation entre les différentes politiques territoriales, les jugements des présidents de pays traduisent encore une fois une différence d'appréciation entre petits pays d'une part et moyens et grands pays d'autre part (plus de 75.000 habitants). Les petits pays ont souvent plus de difficultés à coordonner leur politique territoriale avec celle de leurs différents partenaires.

## **Perspectives d'avenir**

Les pays se sont aussi exprimés sur leurs perspectives d'avenir (*Annexe 2 – Graphiques 8 et 19*).

58 % des pays souhaitent signer un nouveau contrat de pays qui intègre un volet territorial figurant dans la prochaine génération des contrats de projet Etat-régions. Dans ce cadre, ils souhaitent confirmer leur rôle de coordination et de prospective dans l'exécution des projets.

34 % des pays seulement appellent de leurs vœux un surcroît de financements de la part de leurs différents partenaires (État, région, département, intercommunalités, Union européenne). Faut-il pour autant en conclure que 66 % des pays sont satisfaits de leur niveau de financement ?

30 % des pays expriment le vœu que leur cadre territorial demeure un simple niveau d'accompagnement pour l'action des intercommunalités.

15 % des présidents de pays souhaitent, au contraire, que leur territoire soit un acteur mieux reconnu, en participant notamment aux travaux des commissions départementales (demande exprimée par 13 % des présidents de pays) et dont le périmètre s'adapterait au découpage administratif des services déconcentrés de l'État : DDE, DDA, ANPE, CAF... (demande exprimée par 10 % des pays).

Plusieurs pays font état de la nécessité de mieux harmoniser leur périmètre avec celui d'un schéma de cohérence territoriale dans une perspective d'aménagement du territoire.

**On remarquera surtout que moins de 1 % des présidents de pays souhaite accorder au pays la possibilité d'exercer la maîtrise d'ouvrage des projets sans passer par l'intermédiaire des communes ou des communautés de communes.**

## ***B. QUELQUES PAYS CARACTERISTIQUES***

Sur les quelque 140 pays qui ont bien voulu répondre à notre questionnaire, votre Rapporteur en a retenu dix dont les éléments de réponses lui sont apparus comme particulièrement intéressants. Huit régions sont représentées : Aquitaine, Basse-Normandie, Pays-de-la-Loire, Haute-Normandie, Bretagne, Franche-Comté, Bourgogne., Provence Alpes Côte d'Azur.

La taille des pays concernés varie de 6.000 (pays Vallées Alpes d'Azur Mercantour) à 312.000 habitants (pays-de-Cornouaille).

Notons que figurent aussi un pays à cheval sur deux départements (pays de Puisaye-Forterre à cheval sur les départements de l'Yonne et de la Nièvre) et un pays à cheval sur deux régions (pays d'Alençon à cheval sur Pays-de-la Loire et Basse-Normandie).

### **1. Pays Adour-Chalosse-Tursan**

**Région : AQUITAINE**  
**Population : 75.019 habitants**  
**Président : M. Jean-Louis CARRERE**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

- Le périmètre devient « pertinent »...
- L'organisation : la place du conseil de département devient délicate au cours de la phase « action ».
- Le fonctionnement général : hypothétique car nous sommes dans un flou absolu :  
→ Volet territorial des contrats de projet !!! 2007-2013.

2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

- Oui, surtout que les missions assignées aux pays peuvent être réorientées avec l'accord des communes et des communautés de communes.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

- Il essaie d'être un espace de projets élaborés après concertation avec les acteurs socioprofessionnels, afin (avec peu d'ingénierie et de salaires) de déboucher sur des actions portées par les communautés de communes et les communes.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

- Développement économique : zones d'accueil
- Action sanitaire : maisons de soins et de gardes
- Formation (BAFA – BAFD)
- Culture et tourisme : création d'un office de pôle
- Identité : course landaise rural, chasse...

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socioprofessionnels et associatifs dans ce Conseil ?

- Conseil de développement : très intéressante participation pour l'élaboration de la charte.
- Les élus : très difficiles à associer jusqu'au jour des réalisations et des financements...

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

- Oui. Pour moi, le pays doit rester une structure d'impulsions et de projets, créative, inventive, mais ne pas chercher à se substituer aux collectivités locales.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département ?

- Oui, mais très inquiet pour 2007 et la suite...

8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

Les deux aspects :

- grands objectifs territoriaux en cohérence avec le Département et la Région
- les déclinaisons → projets identifiés et précis

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

- Oui, oui, oui, mais inquiétude pour 2007-2013. Volet territorial des contrats de projet. Quelle est la position du gouvernement et de l'UMP sur l'avenir des Pays ?

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

- Clarification et transparence ;
  - Courage politique de dire ce que l'on souhaite pour l'avenir.
- Est-ce possible ?

## **2. Pays d'Alençon**

**Région : BASSE NORMANDIE PAYS DE LA LOIRE**

**Population : 88.336 habitants**

**Président : M. Yves DENIAUD**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Le périmètre est, à peu de chose près, celui du bassin de vie réel. Notre fonctionnement me paraît bien dans l'esprit de la loi, quatre salariés seulement mais de grande qualité qui fournissent réflexion et services sans alourdir les processus au contraire.



2) Ce territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Qui, car, encore une fois, il correspond à un vrai bassin de vie, aux habitudes communes de vie des habitants en termes de travail, d'achats, de scolarité, de loisirs, de culture.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur la certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

Un espace de projets communs au bassin de vie et un outil de conception, de mise en œuvre, et d'obtention de moyens pour leur réalisation en rassemblant les collectivités et les acteurs socio-économiques et en fournissant un outil dont aucun ne pourrait se doter seul.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

Tous les aspects du développement qui concernent l'ensemble, dépassent la compétence d'une seule collectivité, et peuvent faire l'objet de contractualisation et de financements extérieurs à obtenir.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans ce Conseil ?

Comme toujours il est difficile de réunir souvent des personnes toujours très sollicitées par ailleurs, mais, malgré une participation limitée la « production » de réflexion et de prospective est bonne.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Nous les avons choisis limités pour ne pas tomber dans le piège de la structure administrative surajoutée qui alourdit les démarches, le niveau de qualité est remarquable, et, pour le moment nous n'avons pas de problème d'argent.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département.

Oui, nous avons un contrat avec l'Etat et deux avec les Conseils Régionaux (pays interrégional) qui sont très satisfaisants.

8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

Elle a défini de grands objectifs en fonction desquels nous avons choisi tous les projets contractualisés.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des Régions ?

Oui, la concertation avec les différents partenaires a conduit à une contractualisation poussée, bâtie sur de vraies convergences : contrats de pays, Leader +, 1 % paysage et développement, etc...

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Qu'il conserve son rôle sans alourdir son fonctionnement et, au contraire, en développant les capacités de contractualisation.

### **3. Pays Bessin au Virois**

**Région : BASSE NORMANDIE**

**Population : 124.017 habitants**

**Président : M. Jean-Léonce DUPONT**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Le périmètre du Pays du Bessin au Virois est l'aboutissement de longs et nombreux échanges locaux. Ce sont les acteurs du territoire qui l'ont défini et il se

révèle aujourd'hui bien adapté pour l'engagement de projets structurants. Le choix d'une organisation légère en statut associatif permet à notre « pays » d'agir avec une grande souplesse et évite d'être assimilé à nouvel échelon administratif.

2) Ce territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Oui. De nombreux projets nécessaires au développement des espaces ruraux ne peuvent voir le jour sans une ingénierie minimum. Le Pays est le niveau adapté pour fédérer les communautés de communes sur des projets communs.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

Un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales. Un lieu d'échange et de mobilisation des acteurs locaux en faveur de leur territoire. Un outil de responsabilisation locale.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

Nous n'avons pas une approche sectorielle, mais plutôt une vision stratégique de notre développement local. Ainsi notre charte de territoire, validée par les communautés de communes adhérentes au Pays du Bessin au Virois exprime cet accord commun sur une stratégie territoriale. Le rôle du « pays » est ainsi d'assurer sa mise en œuvre. Ceci se concrétise soit par des actions animées par le Pays, soit en trouvant les interlocuteurs les mieux adaptés aux actions prioritaires définies.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de Développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans ce Conseil ?

Notre Conseil de Développement donne la parole aux différentes composantes du territoire, il est un bassin de réflexion. Il nourrit le projet du Pays, exprime son avis et facilite la stratégie commune.

Il y a une bonne participation à cette instance.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Nous sommes très inquiets sur le financement futur de l'ingénierie des « pays ». L'un des grands apports des « pays » c'est d'apporter des moyens en ingénierie dans les territoires ruraux. La perspective de suppression des financements de l'Etat sur ce type de dépenses dans les prochains contrats de Projets Etat-Région ne peut être sérieusement envisagée.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le Département ?

Nous avons contractualisé avec l'Etat, la Région et le Département sur un contrat ambitieux en faveur du développement de notre territoire.

Là encore, des rumeurs de non respect du contrat par l'Etat nous inquiète et risque d'affaiblir toute une dynamique locale engagée dans le cadre de ce contrat.

8) Votre charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

Notre charte présente des grandes orientations elles-mêmes composées de mesures précisent sans aller jusqu'à la définition de projets.

La charte est pour nous une sorte de « feuille de route » à laquelle nous nous référons constamment pour la mise en œuvre de projets stratégiques pour notre développement.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes. Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

Oui. Le rôle du « pays » est justement d'avoir une démarche territoriale non cloisonnée. Il travaille pour les intercommunalités qui le composent et leur apporte une réflexion, une vue d'ensemble que la contrainte de gestion du quotidien ne leur permet pas. Il joue aussi un rôle d'articulation avec le département et la région en étant un interlocuteur privilégié pour l'adaptation de leurs politiques aux territoires.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Que l'Etat respecte son engagement dans notre contrat de pays et maintienne une politique de soutien à l'ingénierie des pays.

#### **4. Pays Caux - Vallée de Seine**

**Région : HAUTE-NORMANDIE**

**Population : 66.353 habitants**

**Président : M. Jean-Claude WEISS**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Taille critique non atteinte, le périmètre aurait pu s'étendre pour correspondre au bassin d'emplois de Port-Jérôme.

Le Pays est « porté » par un Syndicat Mixte ancien (créé en 1961) qui regroupe les trois communautés de communes du Pays. Donc, il y a un degré de coordination important même si cela ne vaut pas une seule structure. Mais nos trois communautés de communes projettent de fusionner !

2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Globalement oui.

Il convient encore de trouver le bon réglage entre ce qui doit être traité au niveau des communes et ce qui doit l'être au niveau des communautés de communes ou du Pays.

Mais le Pays n'étant pas une collectivité locale, il sera toujours handicapé pour passer à l'action.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

Les trois.

Mais, la mise en œuvre d'actions à l'échelle du Pays (lorsque c'est nécessaire) est rendue difficile par le statut du Pays. Il n'a pas les prérogatives d'une collectivité locale.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

Développement économique,  
Aménagement du Territoire, Urbanisme,  
Habitat, service à la population.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre «pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans ce Conseil ?

Un rôle limité.

Une refonte de notre conseil de développement et de son fonctionnement semble nécessaire pour jouer son rôle de démocratie participative.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Oui. La région et le Département cofinancent le poste d'agent de développement local. Il est souhaitable que cela continue. Mais nous avons étoffé notre équipe en puisant dans nos propres moyens. Tous les Pays n'ont pas ces moyens.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département ?

L'idée du contrat comme outil financier est une bonne idée.

Mais il faut que tous les partenaires honorent leurs engagements.

Il faut que l'outil soit réactif et qu'il repose sur une logique de partenariat et de développement.

Ce n'est pas un outil de planification.

8) Il faut s'entendre sur les critères de sélection : qu'est ce qu'une action ou un projet structurant ?

Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au

contraire se contente-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

Elle formule plutôt des orientations et des objectifs.

Quelques projets phares structurants y figurent.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

Ça va dans le bon sens.

On peut regretter que les processus de décision et de mise en œuvre soient lents et lourds.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Que le Pays passe à l'âge adulte en devenant un EPCI à fiscalité propre au même titre que les agglomérations. Pourquoi les territoires urbains devraient être intégrés pour plus d'efficacité et les territoires ruraux devraient « bricoler » avec une multiplicité de structures qu'il faut essayer de coordonner pour gagner en efficacité...

Il faut bien cibler les actions qu'il est pertinent de gérer à une échelle plus vaste, celle du Pays, et s'en donner les moyens : compétences et finances.

## **5. Pays de Cornouaille**

**Région : BRETAGNE**

**Population : 312.471 habitants**

**Président : M. Jean-Paul LEPANN**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Le périmètre du Pays de Cornouaille correspond à une vraie réalité géographique, économique et sociale, culturelle....

L'organisation du pays au travers de ses 10 communautés de communes et

d'agglomération, ses 3 chambres consulaires et ses 4 pays touristiques est confédérale. Elle permet le débat et le partage de l'intérêt commun. Ce fonctionnement permet le consensus sur les grands enjeux de la Cornouaille et la mise en œuvre des actions.

2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Avec ses 320 000 habitants et une forte activité économique (18 % du PIB breton), le Pays de Cornouaille possède l'importance nécessaire pour pouvoir développer des projets transversaux et fédérateurs aux 10 EPCI.

En l'absence d'agence de développement économique et d'agence d'urbanisme, le pays est enclin à porter ce type de missions. Le pays est le bon échelon pour un territoire qui n'est pas organisé dans ces domaines.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

Le Pays de Cornouaille se retrouve dans ces définitions :

- espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent : il a la taille adéquate pour mener des projets de territoire ;

- échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales : la mutualisation des moyens sur des thèmes identiques, la mutualisation des données et des études permettent des économies d'échelle ;

- lieu de démocratie de proximité : le conseil de développement s'est emparé de la réflexion sur des sujets d'intérêt commun : devenir de l'agro-industrie, prospective sur la mer et le littoral...

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs ... ?

L'axe prioritaire du Pays de Cornouaille est le développement économique et le développement durable pour 2006, l'aménagement et l'urbanisation, le foncier, la préparation d'un interscot sont les domaines sur lesquels le pays devra travailler.



5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socioprofessionnels et associatifs dans ce Conseil ?

Le Conseil de développement est exclusivement composé d'acteurs socioprofessionnels et associatifs de la Cornouaille, les élus n'en font pas partie. Le Conseil de développement émet des avis, mais il engage aussi des réflexions de fond sur les enjeux du territoire. Le Conseil de développement et les élus se retrouvent au sein du conseil d'administration du GIP.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Les moyens financiers du pays sont limités et ne permettent pas au GIP de disposer des ressources humaines dont il aurait besoin. La volonté des élus est de créer une cellule d'ingénierie pour la Cornouaille sur les enjeux fondamentaux. Les élus cornouaillais ne souhaitent pas une structure pléthorique en terme d'emplois. Ils sont inquiets du désengagement de l'Etat dans les pays, alors que celui-ci a été le fer de lance de leur constitution.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département ?

Le contrat de pays a complètement joué son rôle en matière d'émergence de projets de développement et d'aménagement de la Cornouaille. Il a été exécuté en parfaite coordination entre l'Etat, la Région et le GIP.

8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

La Charte de « pays » fait état de mesures et de sous mesures qui restent d'actualité. Cependant, dans le cadre de la nouvelle contractualisation avec la Région Bretagne, c'est sur la base de projets identifiés que le nouveau contrat de pays est abordé.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

Oui le pays de Cornouaille a su se faire l'interlocuteur et le partenaire des collectivités locales et territoriales. Les enjeux, les projets et le contrat de pays sont négociés, partagés et portés avec les différentes collectivités.

Le pays n'est pas un outil de gestion administrative mais un cadre de coopération entre les personnes publiques et privées dans le domaine de l'aménagement et du développement.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Nous souhaitons une véritable reconnaissance du pays jouant le rôle d'émergence de projets. Le pays ne se comporte pas comme un échelon administratif supplémentaire. C'est un espace de concertation et de co-décisions reconnu et utile pour les élus.

Les élus attendent un véritable soutien de l'Etat, sans équivoque sur les fonctions et les missions du GIP.

## **6. Pays Vallées Alpes d'Azur Mercantour**

**Région : PROVENCE ALPES COTES D'AZUR**

**Population : 6.076 habitants**

**Président : M. Charles-Ange GINESY**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Le Pays Vallées d'Azur Mercantour est un pays à très faible population mais avec une emprise territoriale conséquente puisqu'il représente 20 % du département des Alpes-Maritimes. Le périmètre du Pays correspond aujourd'hui à un bassin de vie cohérent regroupant des pôles complémentaires : 1 pôle culturel, 1 pôle touristique, 1 pôle économique et de service et des espaces naturels de grande beauté. Sans structure juridique propre mais supporté par une des deux EPCI le constituant, le Pays est un outil souple mais dont la lisibilité pour le élu et les acteurs du territoire est ainsi parfois difficile à appréhender.

2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

La bonne définition initiale du périmètre du Pays autour d'un bassin de vie cohérent place le territoire du Pays en adéquation avec ces missions. La recherche de la mutualisation des moyens en milieu rural et de la solidarité intercommunale doit pouvoir s'exprimer de manière optimum au sein du Pays.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

Face à deux intercommunalités qui ne sont pas soumises forcément aux mêmes évolutions socio-économiques, dont les enjeux de développement ne sont identiques et dont les compétences ne se recoupent pas forcément, et face à la difficulté de mobiliser en milieu rural très faiblement peuplé les acteurs de la société civile, le pays Vallées d'Azur Mercantour est aujourd'hui plus conforme à la vision d'un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie. Recoupant des besoins et des réflexions communes sur l'ensemble du territoire, le Pays apporte cependant un plus significatif à la notion d'un développement territorialisé.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

Dans un territoire vaste et peu peuplé, l'action du Pays ne peut se limiter à des secteurs d'intervention définis et se doit d'être transversale et adaptable à l'actualité quotidienne. Néanmoins deux grands domaines ont été définis et supportent une grande partie des actions du Pays : la politique culturelle et touristique, le développement économique. La politique de services publics est également une voie principale d'action du Pays.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ?

Devant la difficulté à mobiliser les acteurs de la société civile sur notre territoire, le Conseil de Développement a aujourd'hui du mal à être force de proposition. Les élus fortement présents au sein de cette instance impliquent que cet outil devient un espace de discussion intercommunal qui valide plus ou moins les orientations stratégiques du Pays. Suite au travail important mené dans le cadre de la Charte de

Territoire et du Contrat de Pays, le Conseil de Développement est également à un moment de son histoire où il doit se repositionner sur de nouvelles missions, ce qui n'est pas chose aisée.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Si le Pays nous permet d'employer deux chargés de mission sur le territoire, ce qui est à mon sens aujourd'hui, par rapport à notre territoire, un chiffre juste, la vraie difficulté réside dans la prise en charge partielle du budget de fonctionnement du Pays par nos partenaires financiers. L'autofinancement à charge des EPCI reste conséquent et nous obligé à développer de plus en plus d'opérations pour équilibrer le budget. Cet aspect entraîne une perte de temps très importante (et donc une baisse de l'efficacité des crédits qui nous sont déjà alloués) et surtout un éparpillement des missions de nos employés. De plus, la nécessité de rediscuter annuellement des crédits de fonctionnement du Pays est également une source de perte de temps mais surtout un frein et une crainte des élus dans la pérennité de la structure et de la politique engagée.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département ?

Sur le fonds, le Contrat de Pays est évidemment un outil pertinent qui permet au territoire de lancer une réelle politique ascendante, c'est-à-dire une politique qui prend sa source sur le territoire pour remonter vers les instances décisionnaires, entraînant un processus de réappropriation par le territoire d'une partie de la décision concernant son développement.

Sur la forme, la méthode de contractualisation, la complexité des étapes et l'importance des délais liés à l'aboutissement du Contrat mais également la nécessité d'enclencher un cycle complexe d'instruction pour chaque projet inscrit au Contrat sont très pénalisants dans la mise en œuvre du contrat. Le Contrat de Pays Vallées d'Azur Mercantour recèle à ce titre plusieurs exemples de projets, inscrits et donc validés par tous les partenaires et dont la mise en œuvre s'est par la suite révélée très compliquée voire même impossible du fait des attentes, des modes de fonctionnement ou des compétences divergentes entre chaque financeur.

Le Contrat me semble ainsi être l'outil approprié mais fortement perfectible de la politique des Pays.

8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

La Charte de Pays a défini les grands objectifs de développement du territoire et les axes stratégiques du plan opérationnel. Le Contrat de Pays a affiné ces axes autour d'actions précises et détaillées.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

Après trois années d'existence et une année post Contrat de Pays, l'action du Pays ne me semble pas optimale pour de nombreuses raisons évoquées. J'ai néanmoins une foi profonde dans l'outil du Pays qui est aujourd'hui un très bon échelon d'application des politiques territoriales de tout niveau.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Une simplification et une clarification de la politique des Pays, notamment au niveau opérationnel et dans le processus de contractualisation, seraient des avancées notables pour le Pays Vallées d'Azur Mercantour et l'augmentation de son efficacité sur le territoire dans tout domaine que ce soit.

## **7. Pays Loué Lison**

**Région : FRANCHE COMTE**

**Population : 20.979 habitants**

**Président : M. Jean MAREUGE**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Les pays découlent de la mise en œuvre des lois Pasqua, Voynet sur l'aménagement du territoire dans un esprit de conservation bien français sans suppression d'aucune structure (Commune, Département, Région). Le nôtre fait par défaut sous la pression du Secrétaire Général de la Préfecture réuni trois

cantons qui sont dans trois circonscriptions différentes dont six élus au suffrage universel direct qui ne se concertent jamais sur la politique d'aménagement réaliste de ce territoire, néanmoins je considère l'espace géographique pertinent.

2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Oui si nous parvenons à changer les mentalités des élus dont l'absence de statuts fait la part trop belle aux fonctionnaires et aux retraités.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun... ?

Notre pays dans la phase de diagnostic et de réalisation de la charte a réalisé un travail de concertation et de démocratie de proximité avec une large participation de la société civile. Dans sa mise en œuvre la politique de clocher reprend tous ces droits.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

N'ayant l'exercice d'aucune compétence, le Pays n'intervient pas directement dans la politique des communautés de communes, mais accompagne celle-ci dans le montage des dossiers.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans ce Conseil ?

Le Conseil de Développement n'existe que sur le papier car les élus et principalement les vieux fonctionnaires considèrent qu'ils sont responsables devant leurs électeurs et qu'il n'est pas nécessaire de multiplier les réunions.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Non. La disparité du potentiel fiscal des trois Communautés de Communes est trop grande et l'aide de l'Etat et la Région trop faible.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département ?

Oui le contrat de pays répond aux axes définis dans la charte. La tutelle des partenaires Etat, Région, Département est trop lourde pour l'utilisation de leur crédit.

8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

Notre charte est précise et détaillée pour les projets du court et moyen terme. Très ambitieuse pour une ambition à long terme.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

En l'état, le Pays ne répond pas à mes attentes.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Le Pays me paraît une échelle pertinente d'aménagement durable du territoire à condition que vous, Monsieur le Sénateur, avec vos collègues lorsque vous votez une loi sur la création des communautés de communes et les pays, n'oubliez pas de dire qu'il faut supprimer (la Commune, le Département, la Région). Les élus de base que nous sommes et la population s'y retrouveraient.

## **8. Pays des Mauges**

**Région : PAYS DE LA LOIRE**

**Population : 99.798 habitants**

**Président : M. Christian GAUDIN**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du pays ?

Aujourd'hui, le Pays des Mauges s'étend sur un territoire assez vaste : il regroupe 8 communautés de communes, représentant 71 communes et un peu plus de 110 000 habitants.

Cette taille est peut-être un peu trop grande pour une bonne gestion des questions à suivre. Surtout, le fait de regrouper 8 EPCI peut poser certaines difficultés pour parvenir au quotidien à la gestion des problématiques, et ce d'autant plus que nos 8 communautés de communes sont à des tailles et des niveaux de compétences très divers.

Quant à l'organisation du territoire, elle a été mise en place au cours des années 70 et a évolué au fil des ans. Toutefois, celle-ci correspondait à une structure regroupant des communes de petite taille. Avec le développement et la montée en puissance des communautés de communes ces dernières années, il convient de revoir l'organisation du pays afin de mieux le faire correspondre aux souhaits et besoins des communautés, qui sont nos propres adhérents.

2) Ce territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Le territoire pays est particulièrement adapté pour assurer l'aménagement d'un territoire rural. A défaut d'une organisation particulière à cette échelle, les communautés de communes rurales ne sont pas en mesure de faire entendre leur voix, face à la montée en puissance des agglomérations.

C'est particulièrement vrai pour le territoire des Mauges qui se trouve inséré entre 3 agglomérations, dans le triangle Nantes – Angers – Cholet et qui doit donc faire preuve de solidarité pour peser sur les décisions structurantes.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre pays : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun ?



Le pays des Mauges est tout cela à la fois : il est naturellement un espace de projets, même si les limites historiques et culturelles du territoire des Mauges ne correspondent pas exactement à un seul bassin de vie à l'époque actuelle. C'est aussi un échelon de coordination pour des politiques intercommunales, et pour la prise de position sur des sujets d'aménagement du territoire.

Et c'est enfin un lieu de démocratie de proximité puisque le pays développe de nombreux groupes de travail mixtes comprenant à la fois les élus et toutes les forces vives du territoire pour la mise en œuvre des actions. La participation à ces groupes est volontairement très ouverte, et ce d'autant plus que les groupes de travail n'ont pas forcément vocation à se pérenniser, mais durent tant que l'action n'est pas aboutie.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du pays : développement éco, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs... ?

Traditionnellement, le pays intervenait dans 10 domaines d'activités très variés : agriculture, culture, économie, emploi-formation, environnement, habitat, social, sport, tourisme, aménagement du territoire et TIC.

Mais, la Charte de territoire finalisée en 2004 a mis en avant le souhait de prioriser certaines thématiques, à savoir Economie et Culture en assurant le lien entre celles-ci et dans un souci d'harmonie et d'équilibre du territoire.

De ce fait, actuellement, une réflexion est engagée pour définir les thématiques à confier au pays de façon plus précise.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le conseil de développement dans votre pays ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs associatifs et professionnels dans ce conseil ?

Du fait de son ancienneté (création du pays au milieu des années 1970), le Pays des Mauges disposait, au moment de la sortie des textes de lois, d'une expérience et d'habitudes de travail en la matière. Il a donc souhaité conserver cet avantage et a structuré le conseil de développement en conséquence.

Ainsi, il n'a pas été créé de nouvelle entité pour satisfaire aux exigences de la loi, et ce sont l'ensemble des groupes de travail et commissions de pays qui composent aujourd'hui le conseil de développement.

Comme cela a déjà été évoqué, ces groupes fonctionnent de façon satisfaisante et sont une richesse dans le fonctionnement du pays par l'apport d'idées nouvelles et

l'enrichissement mutuel qu'ils produisent.

Au vu de la liberté de parole et d'action qui leur est laissée, ces groupes sont très mobilisés pour intervenir et la participation des membres est très satisfaisante.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre pays ?

Le pays des Mauges est un « vieux » pays et de ce fait, il dispose aujourd'hui de moyens humains et financiers conséquents. Ceux-ci sont donc globalement satisfaisants. Toutefois, les contraintes financières imposées actuellement par toutes les collectivités partenaires nous obligent à reconsidérer la donne, car les financements sont de plus en plus difficiles.

Notamment, l'Etat et les collectivités partenaires (Région et Département) se désengagent progressivement des financements du fonctionnement et de l'animation alors que celle-ci est indispensable pour nos territoires ruraux qui ne peuvent pas s'appuyer sur les seules équipes intercommunales de proximité qui sont beaucoup moins étoffées que celles des agglomérations (ce qui tient là aussi à la différence de financement entre les structures, notamment au travers de la DGF).

7) Etes-vous satisfait du contrat de pays qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le Département ?

Faute de crédits disponibles à l'échelle régionale, nous n'avons pas été en mesure de signer un contrat de pays avec l'Etat.

Un contrat vient d'être signé avec le Département de Maine et Loire en fin d'année 2005 et un autre contrat territorial est en phase de négociation avec la Région des Pays de la Loire et devrait aboutir d'ici à l'été 2006.

Ces contrats sont la suite de plusieurs générations de contractualisation avec tous les partenaires (cf tableau joint). Toutefois, comme cela a déjà été évoqué plus haut, les conditions de mise en œuvre de ces contrats se resserrent toujours plus et cela devient de plus en plus difficile de ne pas tomber dans le piège du catalogue d'actions.

Ce phénomène est en outre, accentué par les suppressions progressives des financements proprement communaux (fin annoncée des programmes européens, diminution des fonds d'Etat, suppression de certaines lignes sectorielles régionales...). La concomitance de tous ces événements contribue à accentuer la pression sur l'utilisation des fonds contractuels pour le soutien de tous les projets communaux existants sur le territoire, sans oublier pour autant les projets intercommunaux d'envergure et les actions menées par le pays à son échelle.

8) Votre charte de pays est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire, se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

La charte de territoire du pays des Mauges est à la fois précise quant aux axes à développer et va jusqu'à lister des exemples d'actions à mettre en œuvre. Toutefois, elle pêche quant à la façon de réaliser ces objectifs attendus car il n'a pas été défini à l'avance qui était susceptible de porter les projets inscrits et de ce fait, il est parfois un peu difficile de s'entendre à posteriori sur la répartition des tâches. (cf document synthétique joint).

9) En l'état, le pays dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, intercommunalités, départements et régions ?

Oui, le pays des Mauges répond bien aux préoccupations majeures des élus en matière d'aménagement du territoire. Il est un interlocuteur privilégié pour nos partenaires et permet d'assurer une vision commune du développement possible de notre secteur.

Les actions menées sont globalement mises en œuvre en cohérence avec ce qui se fait aux autres échelles, même si en la matière, il y a toujours des choses à améliorer. C'est d'ailleurs l'objet de la réflexion engagée en 2006 qui vise à resituer le rôle du pays par rapport à ceux des communes et intercommunalités. A l'heure où les communautés de communes définissent leur intérêt communautaire, il semble normal que le pays participe à son niveau à ce travail, en définissant à son tour, ce qu'il est susceptible de mener.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre pays et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Aujourd'hui, avec le phénomène historique de balancier, les pays sont un peu décriés. Mais, il convient de faire la part des choses entre la volonté de ne pas créer un échelon administratif supplémentaire, technocratique et bureaucratique, et la volonté de peser sur le cours des choses et de contribuer aux évolutions nécessaires pour notre territoire rural.

Il semble que sur un territoire rural comme le nôtre, une démarche d'élaboration d'un SCOT (schéma de cohérence territoriale) pourrait être un bon vecteur pour faire avancer la notion de pays et amener les communes et communautés de communes à progresser dans la mise en commun d'objectifs de développement.

## 9. Pays Puisaye-Forterre

**Région : BOURGOGNE**  
**Population : 33.809 habitants**  
**Président : M. Alain DROUHIN**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « pays » dont vous avez la charge ?

Périmètre pertinent car il correspond à une organisation locale vieille de plus de 30 ans. L'organisation et le fonctionnement suivent ce qui avait été mis en place conformément à un accord inscrit dans la charte. Le Syndicat de Pays est un lieu de concertation des élus du territoire.

2) Ce Territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

La Puisaye-Forterre correspond à un bassin de vie économique et identitaire. La concertation pour conduire des projets est bien adaptée aux besoins des habitants.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun ... ?

L'organisation du pays de Puisaye-Forterre repose sur un conseil de développement pérenne qui s'approprie l'animation des acteurs du territoire pour identifier des projets structurants et innovants dans un consensus de développement durable.

Le Syndicat de Pays valide les projets définis à l'échelle la plus pertinente du bassin de vie dans lequel la population évolue.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs ... ?

Le Pays est un lieu de concertation entre les acteurs du territoire dont les collectivités sont parties prenantes. Tous les domaines peuvent donc être pris en compte. Le Conseil de développement est structuré autour de 9 commissions

thématiques (social, économie, tourisme, agriculture, environnement, sports, loisirs, formation TIC, culture).

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans le Conseil ?

Le Conseil de développement est un acteur indispensable du pays. Il anime le territoire et garantit la cohérence des projets avec la charte. Il est composé de 3 collèges égaux en nombre élus, associatifs et socio-professionnels. Le quorum est à ce jour toujours atteint.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « pays » ?

Les moyens financiers –participation des collectivités, subventions FNADT et du Conseil régional de Bourgogne et des Conseils généraux de l'Yonne et de la Nièvre- permettent d'avoir une équipe d'animation diversifiée et cohérente permettant de répondre aux besoins de l'animation, du contrat de pays et de déposer des appels à projets tels que le pôle d'excellence rurale.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le département?

Notre contrat de pays a été signé par l'Etat, le Conseil régional et les deux départements de l'Yonne et de la Nièvre. Les orientations inscrites ont permis de réaliser les projets qui ont émergé au cours de la période. Sur les 34 projets inscrits prioritaires à la demande de l'Etat, 32 ont été réalisés.

8) Votre Charte de « pays » est-elle précise et détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

La charte de pays est allée jusqu'à identifier une liste de projets mais sans engagement. Cette liste exhaustive n'est pas un outil opérationnel dans la négociation et la mise en œuvre du contrat ; une charte faisant un point précis de diagnostic et des grands enjeux territoriaux est suffisante.

9) En l'état, le « pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités,

des départements et des régions ?

Le pays a permis de rassembler les élus et les collectivités autour d'un projet commun de territoire en recherche d'échelon pertinent dans la mise en œuvre des projets.

Le pays n'est pas maîtrise d'ouvrage, il coordonne les réalisations des communes et intercommunalités quand leurs projets s'inscrivent dans le contrat de pays.

Les projets mis en œuvre sont tous parties intégrantes des politiques départementales ou régionales.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Le pays de Puisaye-Forterre a une longue histoire ce qui permet aujourd'hui de pouvoir travailler ensemble sur des projets de territoire. Le pays est une méthode dans l'élaboration des projets qui permet de rassembler les acteurs d'un territoire et de participer à une cohésion sociale.

Le pays jouerait un rôle accentué s'il était plus souvent associé aux décisions des politiques départementales ou régionales.

Mais en tout état de cause il ne peut jouer un rôle que s'il dispose d'une équipe d'animation et d'ingénierie forte. Or le territoire seul ne peut financer ce personnel indispensable.

## **10. Pays Retz Atlantique**

**Région : PAYS DE LA LOIRE**

**Population : 60.126 habitants**

**Président : M. Philippe BOENNEC**

1) Quel jugement portez-vous sur le périmètre, le mode d'organisation et le fonctionnement général du « Pays » dont vous avez la charge ?

Un territoire quel qu'il soit ne peut correspondre à toutes les logiques d'aménagement du territoire, du moins dans les zones péri urbaines entourées de plusieurs villes. La superposition de PAYS devrait être possible.

2) Ce territoire vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?

Un Pays n'a pas de missions. Celles-ci doivent rester au niveau des EPCI. Le rôle des Pays doit être limité à la coordination des actions.

3) Comment définiriez-vous plus particulièrement votre « Pays » : un espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent, un échelon de coordination pour certaines politiques intercommunales, un lieu de démocratie de proximité permettant la participation des acteurs de la société civile sur un certain nombre de sujets d'intérêt commun ... ?

Un échelon de coordination pour certaines politiques menées par les intercommunalités, pas plus.

4) Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du « Pays » : développement économique, politique de l'emploi, action sanitaire, politique culturelle, équipements sportifs ... ?

Coordination pour les contractualisations des EPCI avec la Région et le Département.

5) Quel jugement portez-vous sur le rôle exercé par le Conseil de développement dans votre « Pays » ? Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ainsi que des acteurs socio-professionnels et associatifs dans ce Conseil ?

Peu utile. Un habillage qui fait perdre beaucoup de temps.

6) Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre « Pays » ?

Le Pays n'a aucun moyen financier et c'est très bien.

7) Etes-vous satisfait du contrat de « Pays » qui a été le cas échéant signé avec l'Etat, la Région, voire le Département ?

C'est toujours insuffisant mais c'est mieux que rien.

8) Votre charte de « Pays » est-elle détaillée en termes de projets ou au contraire se contente-t-elle de formuler en termes généraux quelques grands objectifs territoriaux ?

Assez générale.

9) En l'état, le « Pays » dont vous avez la charge répond-il à vos attentes ? Les actions conduites à son niveau sont-elles notamment bien articulées avec les politiques territoriales menées à l'échelon des communes, des intercommunalités, des départements et des régions ?

Oui.

10) Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre « Pays » et le rôle qu'il pourrait mieux jouer à l'avenir ?

Qu'il reste à son niveau de coordination.



## CONCLUSIONS

Quelque 358 pays, reconnus par le préfet de région ou en cours de reconnaissance, existent aujourd'hui en France. A une demi-douzaine d'exceptions près, les pays reconnus ont signé un contrat de pays, le plus souvent avec l'Etat, la Région et le département (48 % des contrats), avec l'Etat et la Région (37 % des contrats) et, dans un certain nombre de cas, avec l'Etat seul (14 % des cas). La grande diversité des pays n'est plus à démontrer. Sur le plan de la taille, tout d'abord, il est d'usage de comparer le pays provençal de Vésubie avec ses 5.000 habitants et le pays de Rennes qui en compte quelque 420.000. Mais cette diversité apparaît aussi au niveau de l'étendue du territoire concerné, sur le mode d'organisation et de fonctionnement (association, syndicat mixte, groupement d'intérêt public, fédération d'EPCI ou de communes, agences d'urbanisme, chambre consulaire...) ou encore dans l'enracinement du pays dans l'histoire et la culture du territoire.

150 présidents de pays ont bien voulu livrer à votre Rapporteur leur point de vue sur le statut, les missions et les perspectives d'avenir des pays ainsi que sur les relations entre les pays et les collectivités territoriales ou leurs groupements.

Une première conclusion s'impose d'emblée. Une majorité de pays apparaît désormais bien ancrée dans le territoire. L'appréciation des élus qui en ont la charge est globalement positive.

Bien souvent leur mise en place a impulsé une dynamique de coopération intercommunale dans les territoires de faible tradition coopérative.

Mme Dominique VOYNET qui fit voter la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire –loi dont un volet important avait pour objet manifeste de renforcer les pays dans notre organisation territoriale- a souligné devant votre Rapporteur que cet effet fut un des principaux mérites de sa réforme.

En 2006, les pays sont donc le résultat d'une longue évolution de l'histoire, de la législation, des discussions politiques et des pratiques.

Toute approche par trop cartésienne ou unidimensionnelle ne serait pas pertinente.

Les pays qui répondent de façon satisfaisante aux attentes des élus et des populations ont bien sûr tendance à souhaiter que leur modèle soit « exporté » sur tout le territoire. Il serait pourtant hasardeux de plaquer artificiellement un type de pays qui ne correspondrait pas aux besoins ou à l'histoire locale d'un territoire.

Globalement, on peut considérer que le système des pays ne fonctionne pas si mal. Il constitue un bon outil de réflexion, d'initiative et de coordination de projets pour un certain nombre de communautés de communes auxquelles peuvent se joindre d'ailleurs des communes isolées qui n'ont pas souhaité adhérer à un EPCI.

Certains pays peuvent être à cheval sur plusieurs départements. C'est actuellement le cas pour vingt-deux d'entre eux, trois l'étant sur trois départements.

On dénombre encore quatorze pays à cheval sur plusieurs régions.

Vingt-quatre pays ne comportent qu'une seule communauté de communes, trente étant formés de deux communautés de communes.

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.

On parle souvent, à propos des pays, des succès de la démocratie participative ou de la démocratie de proximité. En effet, la participation des partenaires socio-professionnels et des mouvements associatifs, dans le cadre des conseils de développement, a souvent été active au moment de l'élaboration de la charte de développement des pays qui se sont conformés aux dispositions de la Loi Voynet dans la perspective du contrat territorial. Certains s'inquiètent de voir des non élus ou même « des élus du troisième degré » faire prévaloir leurs vues sur les organes issus du suffrage universel que sont les conseils municipaux et les conseils généraux.

Il importe que le « pays » s'insère de façon harmonieuse dans notre organisation territoriale.

Il convient par conséquent d'être vigilant. Le pays est investi de missions sur un territoire cohérent de projets. Il n'a pas de compétences légales. Il ne doit pas se substituer aux communautés de communes, ni aux départements, mais intervenir selon une règle de subsidiarité pertinente.

Le recadrage et la clarification de son rôle sont souvent souhaités. Les interlocuteurs de votre Rapporteur ont été nombreux à poser les questions essentielles : Qu'est-ce qu'un pays ? Que doit-on y faire ?

La question du champ de compétences des différents niveaux territoriaux (région, département, agglomérations, pays, communauté de communes, commune) reste posée.

En 2003, le législateur a souhaité assouplir les règles de création mais aussi de fonctionnement des pays.

Pour certains, cette loi « libérale » pêche peut-être par excès de souplesse car elle faciliterait la confusion des compétences.

A l'évidence, il importe de s'efforcer de réserver aux pays les **missions pertinentes** répondant notamment aux besoins des population d'un « bassin de vie » que la commune ou l'intercommunalité ne peuvent satisfaire et pour lesquelles le département ou la région ne constituent pas un échelon suffisant de proximité.

Selon les experts, il y aurait quelque 300 « bassins de vie » de ce type en France.

Le dépouillement du questionnaire adressé aux présidents de pays a fait ressortir qu'un certain nombre d'actions semblait avoir trouvé dans le pays un cadre ou un support particulièrement bien adapté :

- le regroupement des services publics et des services au public,
- la mise en place de services de l'emploi ou de formation,
- les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat,
- les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce,
- les aides au domicile en milieu rural,
- l'action culturelle,
- la politique touristique,
- la politique de valorisation des produits alimentaires et des actions en matière de bio-énergie.

Pour votre Rapporteur, il s'agit surtout de décomplexer les relations entre les pays et les différents pouvoirs locaux.

Qu'il lui soit permis de citer les propos tenus par Jean-Pierre Raffarin lors de son intervention dans le débat au Sénat sur la Loi Voynet. L'ancien Premier ministre déclarait : « 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**. »

Mais la vigilance s'impose aussi quant aux risques de manipulation et d'instrumentalisation du pays dans un but fort éloigné des intentions et de la volonté du législateur. Il en est ainsi lorsque le pays n'est plus le lieu du dialogue, de l'imagination et de la coordination, mais un enjeu politique.

Il en est ainsi encore lorsque le pays devient l'instrument de la politique de la Région. Certes, la contribution financière de la Région est indispensable à la vie même du pays, mais celui-ci n'a jamais été mis en place pour faciliter, par exemple, le contournement des départements.

Dans ce contexte, il n'apparaît pas souhaitable que les structures décisionnelles des pays, si elles comprennent des référents, ne comprennent que des référents régionaux et pas des référents représentant l'Etat ou les départementaux.

Actuellement, on peut constater des dérives de la part de certaines régions. Au départ, des référents régionaux ont pu être invités à participer à la préparation du contrat territorial ou au suivi de mesures financées en partie par les régions (attribution de « bourses-tremplins »). Depuis quelques mois, un certain nombre de régions imposent la présence de référents à toutes les réunions de la structure juridique du pays, même lorsque les dossiers trait ne concernent pas des mesures financées par des crédits régionaux. On peut assister ainsi à une véritable mise sous tutelle des pays par la région.

Par ailleurs, contrairement aux crédits départementaux qui sont souvent sans affectation précise, les crédits régionaux font l'objet d'une procédure d'utilisation et de contrôle extrêmement stricte. Les pays souhaiteraient au contraire bénéficier d'une plus grande liberté dans la gestion des crédits qui leur sont affectés.

Le pays doit apporter une véritable valeur ajoutée dans notre organisation territoriale en tant que lieu d'expression des besoins des communautés de communes, solidaires d'un bassin de vie ou d'emploi, qui en sont membres. Toute dérive par rapport à cette fonction ne peut qu'être génératrice de dysfonctionnements (confusion des responsabilités, doublons dans les échelons administratifs...) qui alimentent et légitiment l'argumentaire de ses contradicteurs.

Le bilan globalement positif des pays milite pourtant pour la poursuite de l'expérience.

Les pays doivent pour cela s'efforcer de continuer à relever de la « subsidiarité appliquée » évoquée par M. Adrien ZELLER, président du Conseil Général d'Alsace.

En conclusion, votre Rapporteur formulera un certain nombre de souhaits qui constituent autant d'invitations faites aux principaux acteurs qui interviennent dans la vie du pays.

**A l'Etat** tout d'abord. Il importe à l'évidence que celui-ci tienne mieux compte de l'existence des pays dans le découpage de ses services territoriaux. Aujourd'hui, cette prise en compte est très faible. D'après tous les témoignages recueillis, les régions, pour leur part, font un effort de cohérence bien supérieur. Par ailleurs, il est regrettable que l'Etat mette en place de nouveaux zonages territoriaux qui ignorent le support et le cadre souvent pertinents que constitue le pays.

**Aux régions.** Il conviendrait qu'elles renoncent à instrumentaliser le pays à des fins bien éloignées de la vocation de ce nouveau cadre territorial. Le pays, soulignons-le, est un projet de territoire vécu à l'échelon des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Il doit répondre aux attentes des collectivités territoriales qui se sont réunies autour dudit projet et ne peut en même temps constituer l'échelon de territorialisation de la politique régionale.

**Aux départements.** La pire des politiques pour un département, c'est d'ignorer ou tenter de contourner le pays. Cette démarche ne peut qu'affaiblir l'un et l'autre. Au contraire, le département qui s'intéresse au pays en contractualisant avec lui ne peut que se renforcer en ayant désormais son « mot à dire ».

**Aux pays eux-mêmes enfin.** Il s'agit pour eux de faire vivre un projet mis en place à son échelle par les communes et les intercommunalités qui ont librement choisi d'adhérer.

Le pays doit éviter de représenter un enjeu politique territorial. Il doit se concentrer sur les deux objectifs fixés par le législateur :

- développer les atouts spécifiques du territoire,
- renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Certes, la dynamique de coopération communale des pays peine parfois à s'articuler avec d'autres dynamiques tout aussi essentielles au développement de nos territoires, qu'il s'agisse de la politique des agglomérations ou des efforts de planification urbaine fournis à travers les schémas de cohérence territoriale. Elle peut aussi peiner à s'intégrer pleinement dans les politiques départementale et régionale.

Il convient aussi de dissiper un certain nombre d'inquiétudes qui paraissent tout à fait légitimes.

De nombreux pays ont été invités à se constituer sous forme associative. Il apparaît aujourd'hui que cette structure, contrairement au syndicat mixte ou au groupement d'intérêt public, ne permet pas d'obtenir certaines subventions d'Etat telles que par exemple la dotation de développement rural.

Par ailleurs, de nombreux interlocuteurs ont exprimé leurs plus vives inquiétudes quant à un éventuel désengagement de l'Etat dans le financement de la politique des pays.

Des incertitudes subsistent en effet sur l'avenir du volet territorial des futurs contrats de projets Etat-région.

Le concept de pays est une bonne idée même si certaines tentatives qu'on pourrait qualifier de mise sous tutelle constatées ici ou là peuvent donner lieu à des critiques. Les pays sont des structures jeunes qui doivent conserver flexibilité et diversité. Ils ont joué un rôle important dans la mise en place de nombreux pôles d'excellence rurale. Ils doivent s'efforcer d'atteindre une taille critique « entrepreneuriale » mais n'intervenir que selon un principe de subsidiarité.

Le pays ne doit surtout pas être un contre-pouvoir mais apparaître comme un élément fédérateur, tout en respectant les domaines de compétences des collectivités territoriales.

## **ANNEXES**

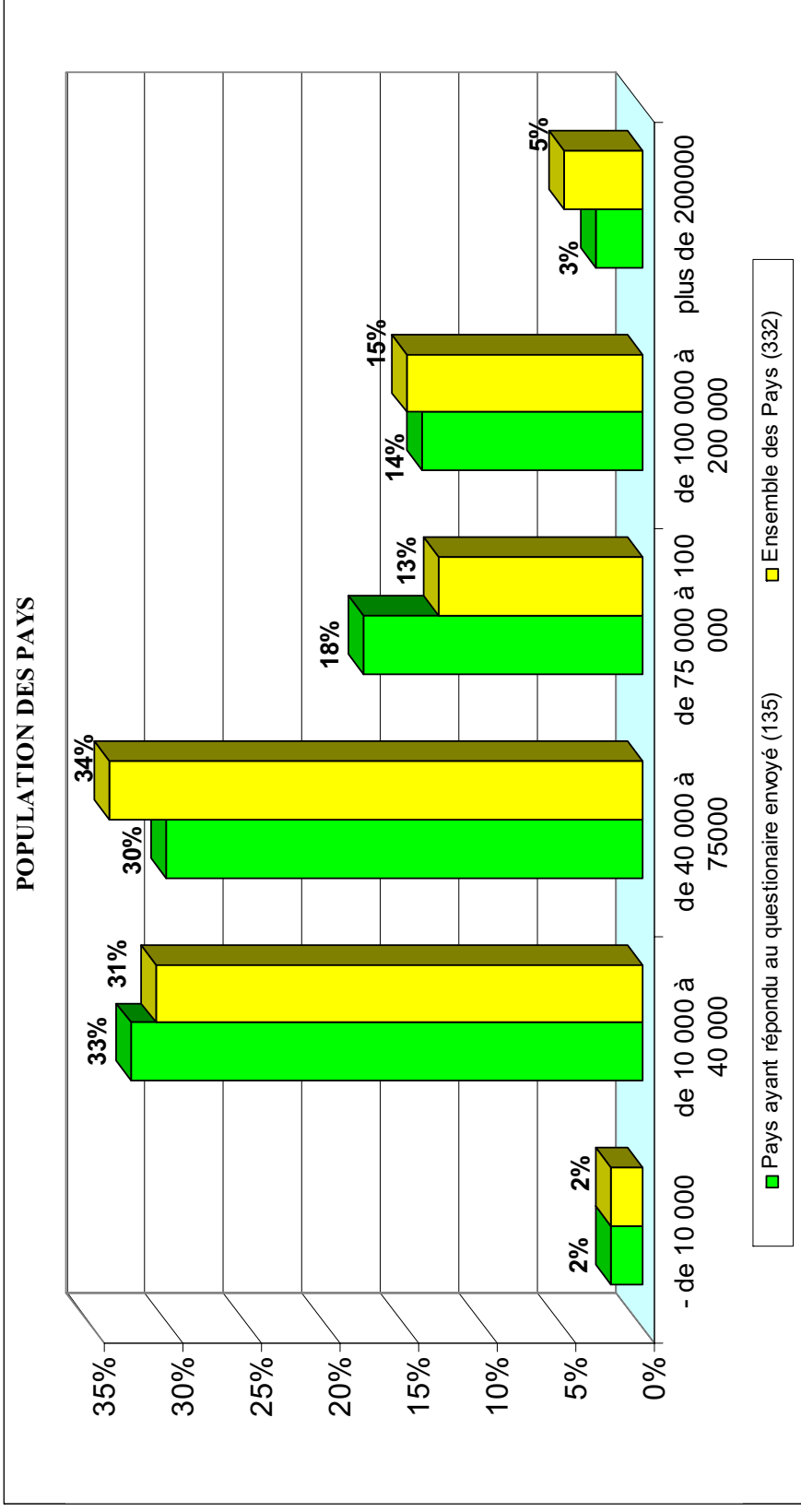
- Annexe 1 Répartition des pays par taille
  
- Annexe 2 Graphiques résultant des réponses au questionnaire
  
- Annexe 3 Examen du rapport par la Délégation à l'Aménagement et au Développement durable du Territoire et présentation du rapport devant la Commission des affaires économiques et du Plan
  
- Annexe 4 L'exemple du pays Haut Cantal – Dordogne





### Annexe 1 – Répartition des Pays par taille

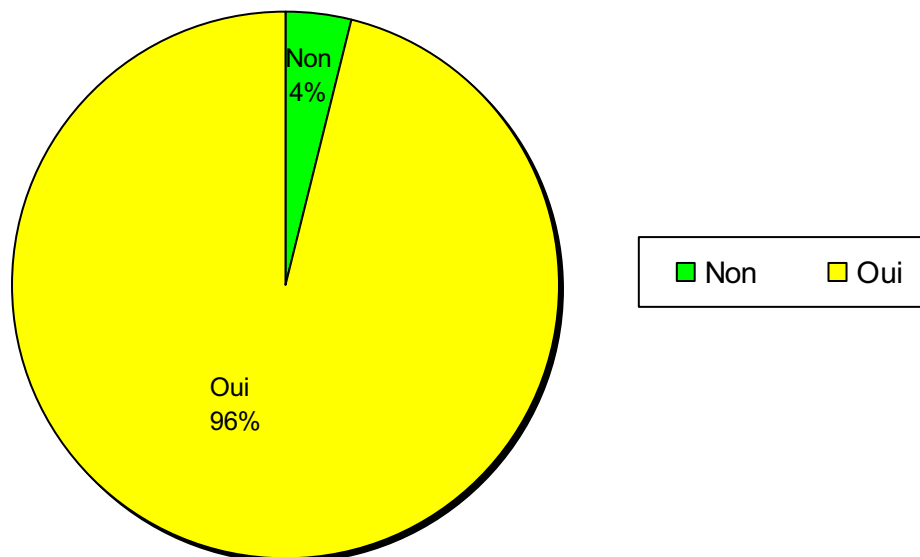
	- de 10 000	de 10 000 à 40 000	de 40 000 à 75000	de 75 000 à 100 000	de 100 000 à 200 000	plus de 200000	total
Pays ayant répondu au questionnaire envoyé (135)	3 2%	44 33%	41 30%	24 18%	19 14%	4 3%	135 100%
Ensemble des Pays (332)	7 2%	102 31%	114 34%	42 13%	50 15%	17 5%	332 100%





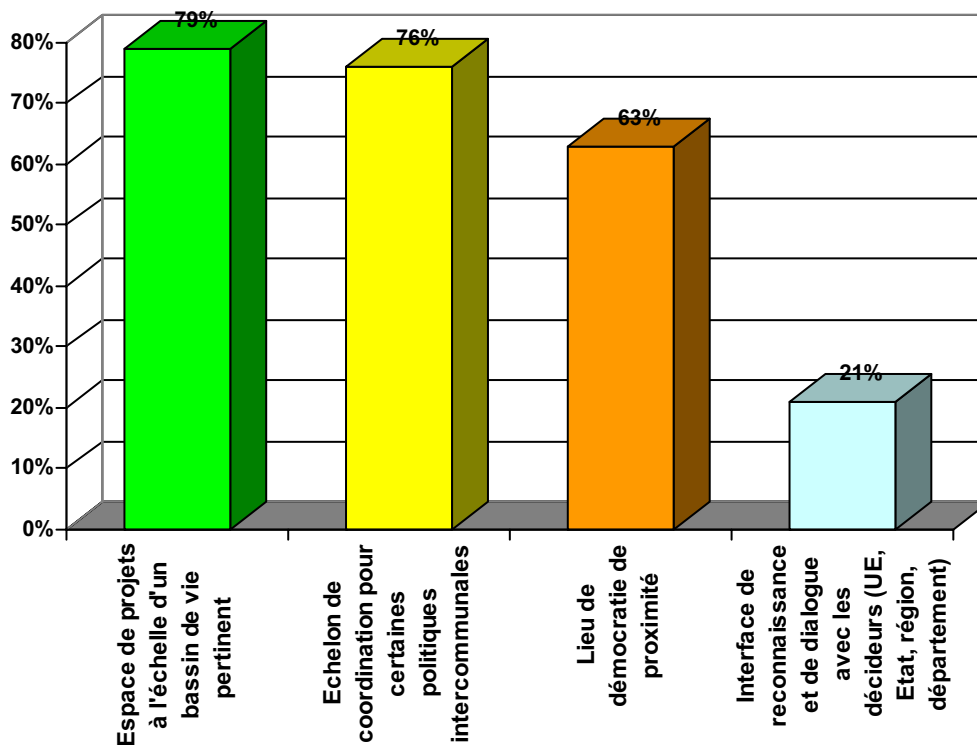
**Annexe 2 - Graphique 1**

**Le territoire de votre pays vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées ?**



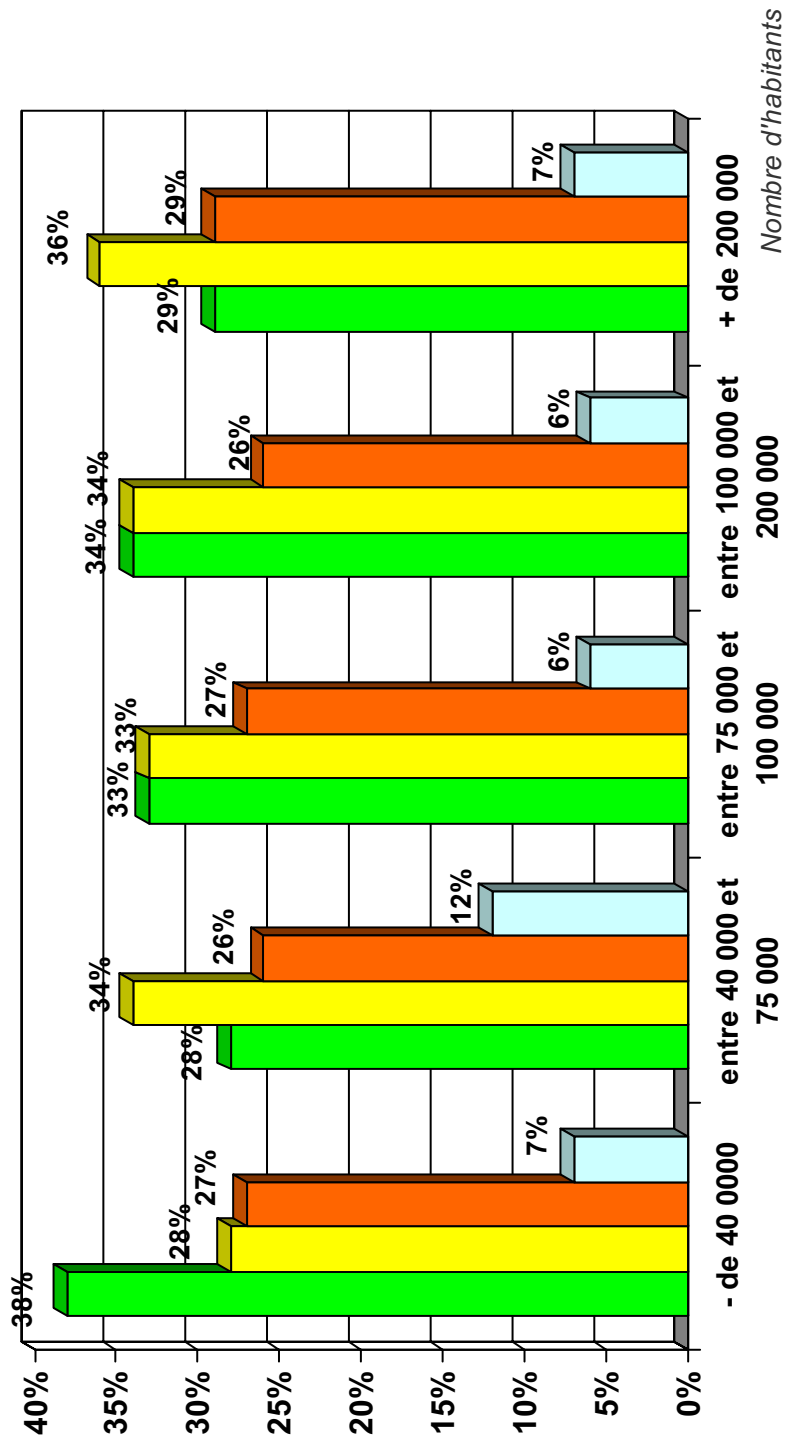
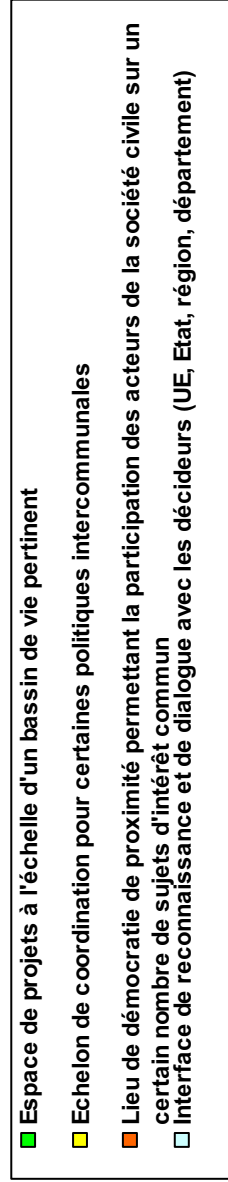
**Annexe 2 - graphique 2**

**Le territoire de votre pays vous paraît-il constituer un niveau bien adapté aux missions qui lui sont assignées**

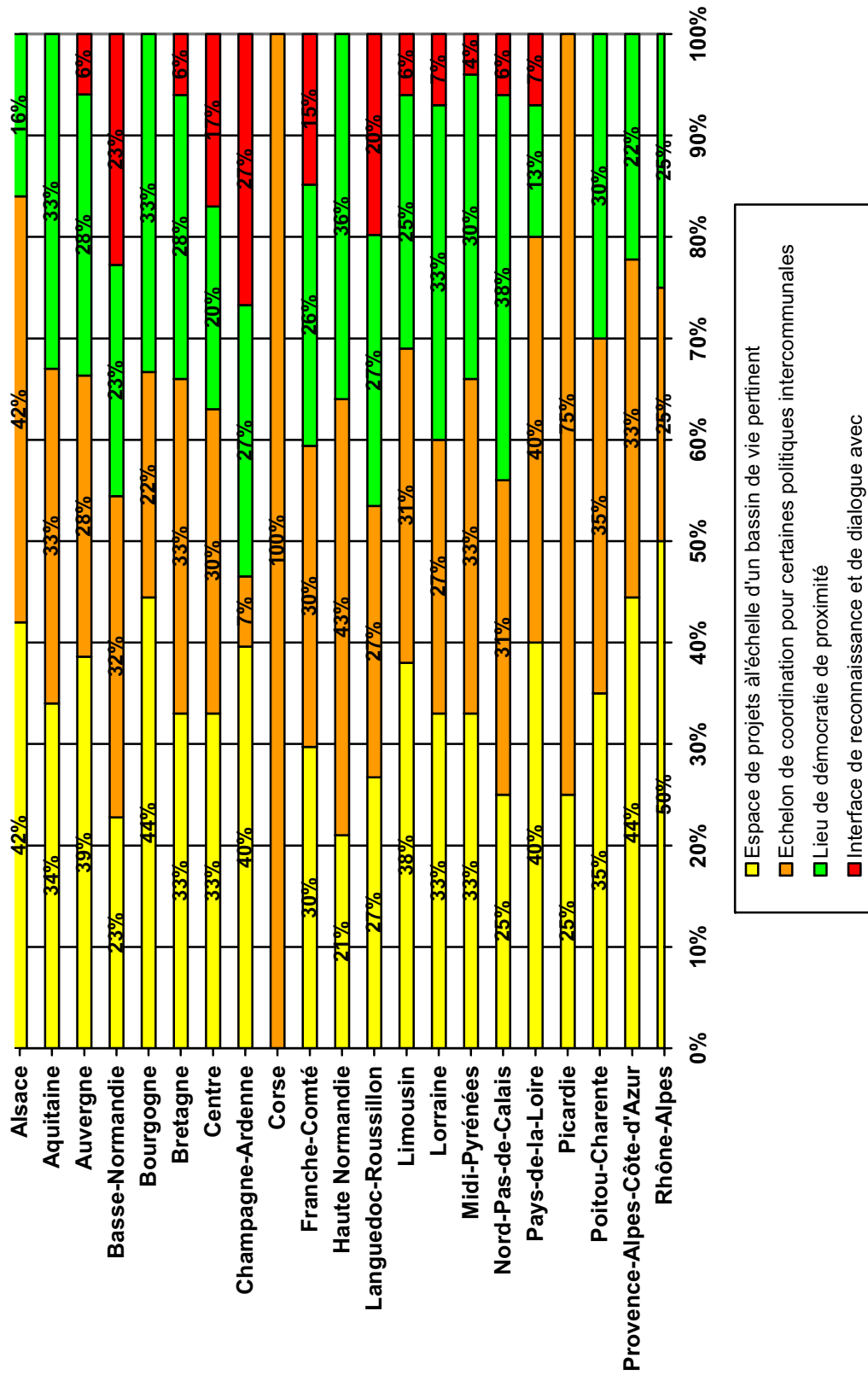


- Espace de projets à l'échelle d'un bassin de vie pertinent
- Echelon de coordination pour certaines politiques intercommunales
- Lieu de démocratie de proximité
- Interface de reconnaissance et de dialogue avec les décideurs (UE, Etat, région, département)

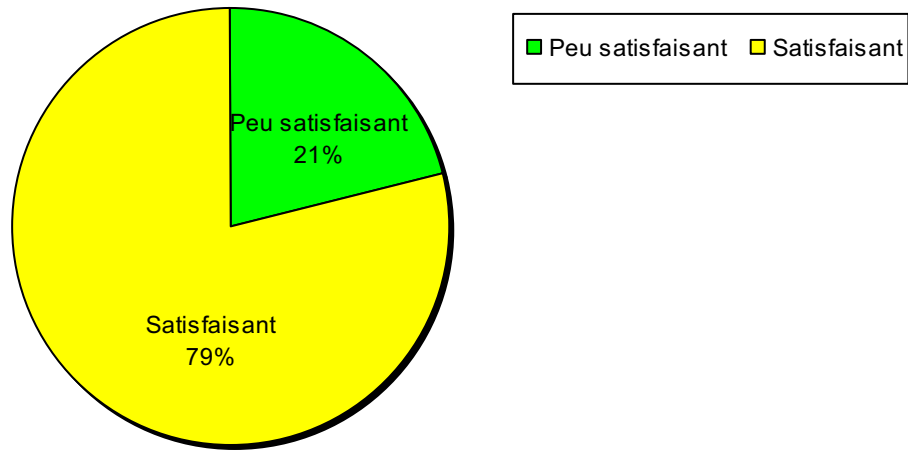
**Annexe 2 - graphique 3**  
**Comment définiriez-vous plus particulièrement votre pays ?**



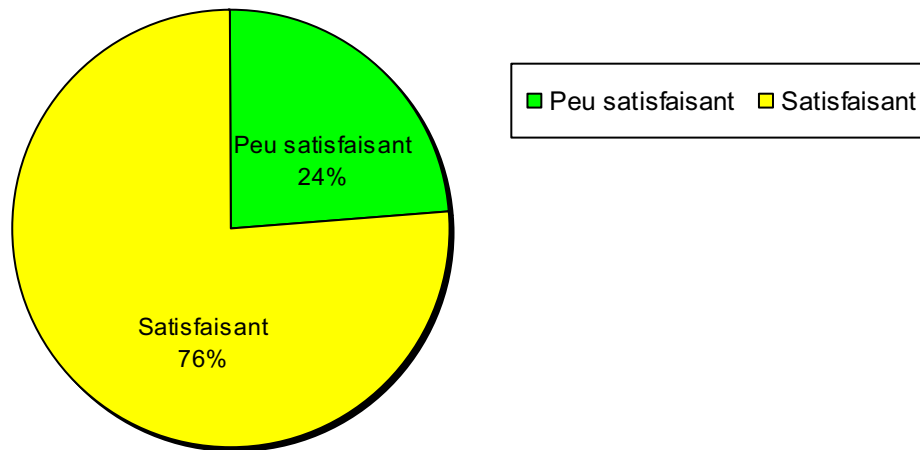
**Annexe 2 - graphique 4**  
**Comment sont définis les pays selon les régions ?**



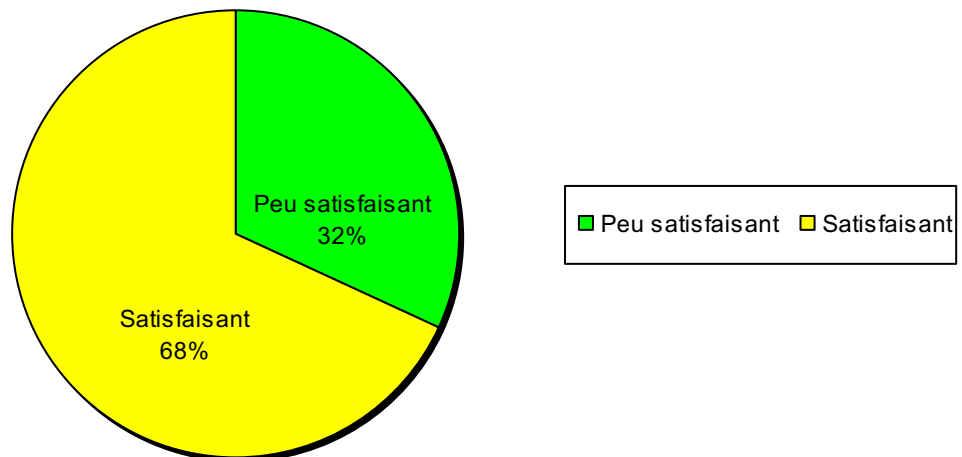
**Annexe 2 - Graphique 5**  
**Le périmètre de votre pays est-il ?**



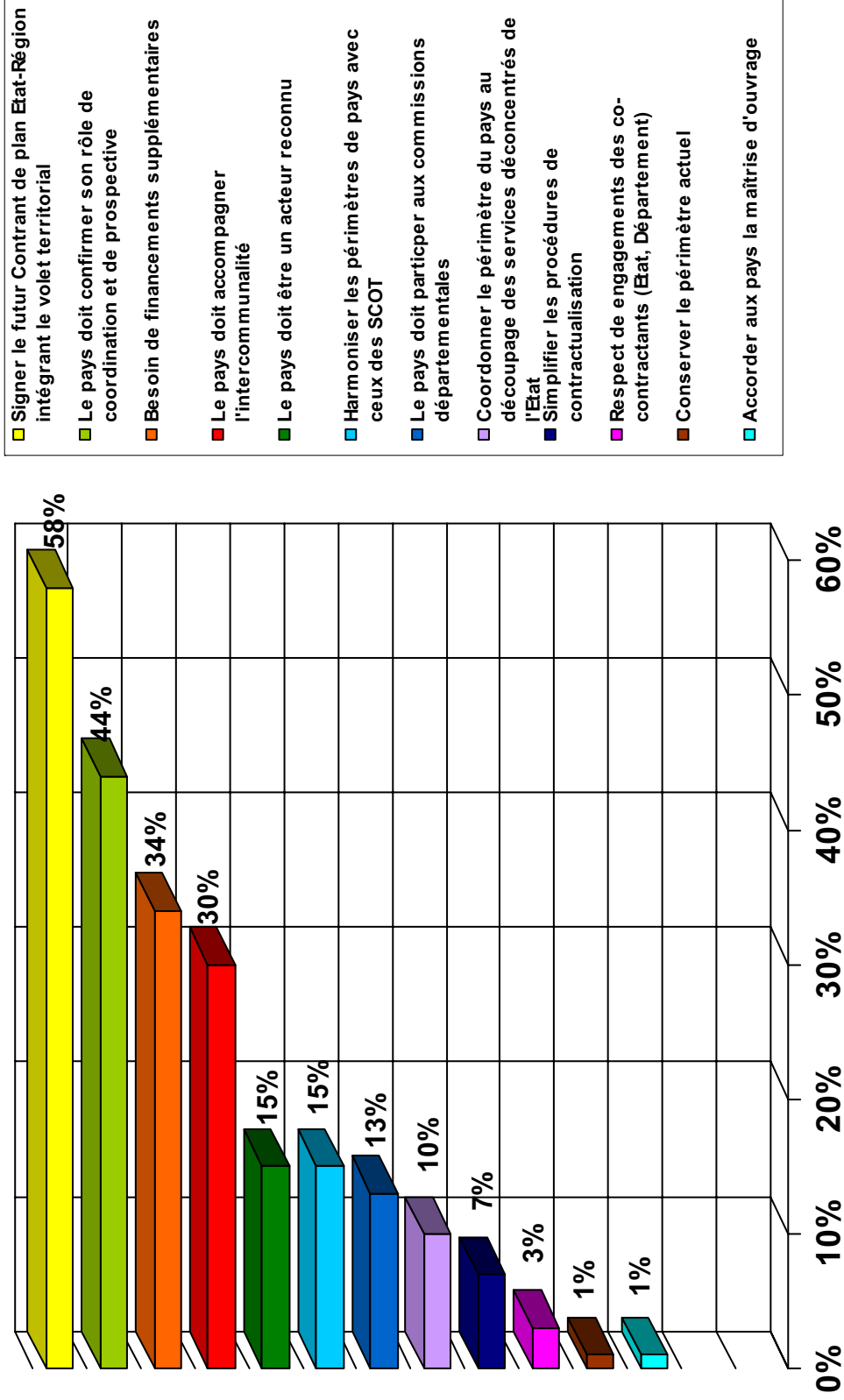
**Annexe 2 - Graphique 6**  
**Le mode d'organisation de votre pays est-il ?**



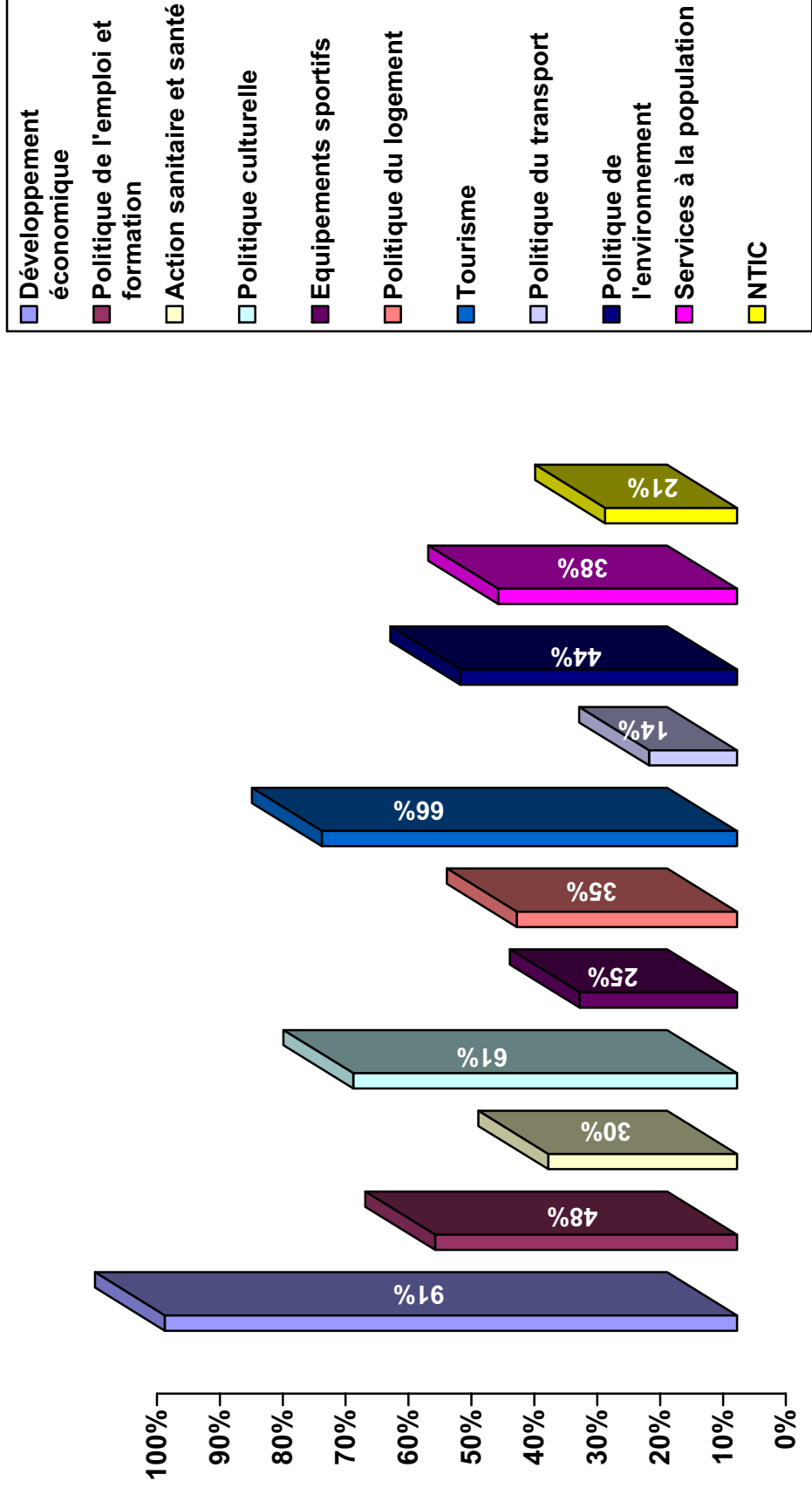
**Annexe 2 - Graphique 3**  
**Le fonctionnement général du "pays" dont vous avez la charge est-il ?**



Annexe 2 graphique 8  
Perspectives d'avenir

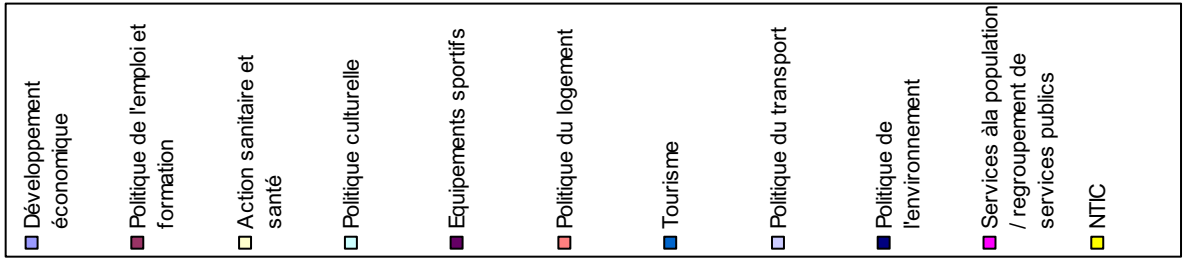


**Annexe 2 - Graphique 9**  
**Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon de votre "pays"?**

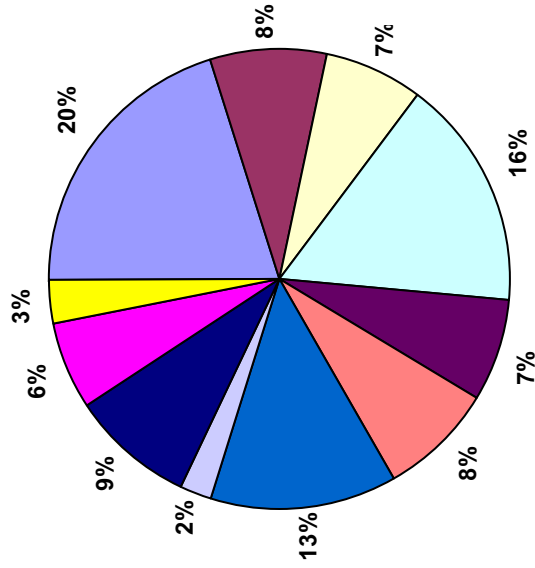




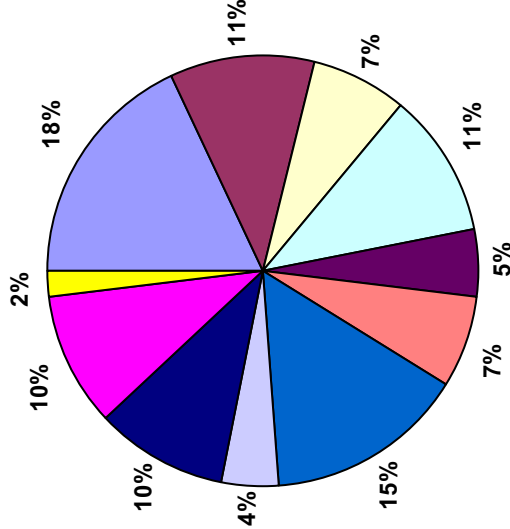
**Annexe 2 - graphique 10**  
**Dans quels domaines intervenez-vous à l'échelon du "pays" selon la taille du pays**



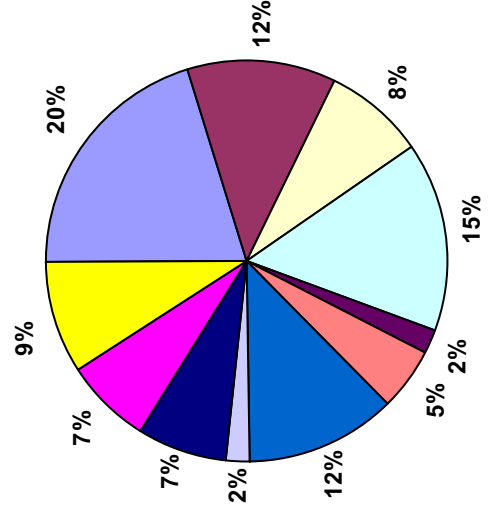
< à 40 000 habitants



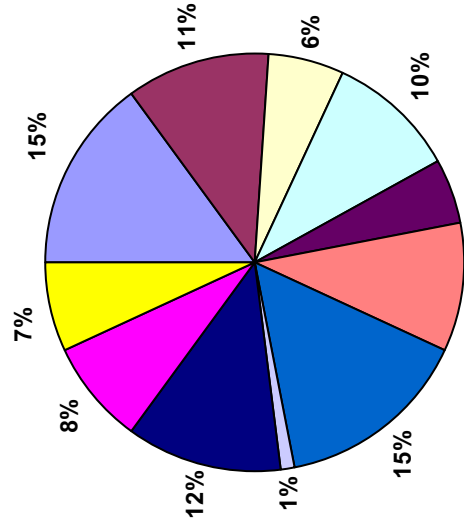
Entre 40 000 et 75 000 habitants



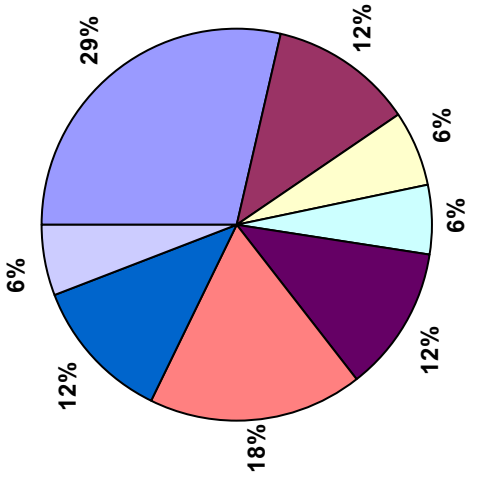
Entre 75 000 et 100 000 habitants



Entre 100 000 et 200 000 habitants

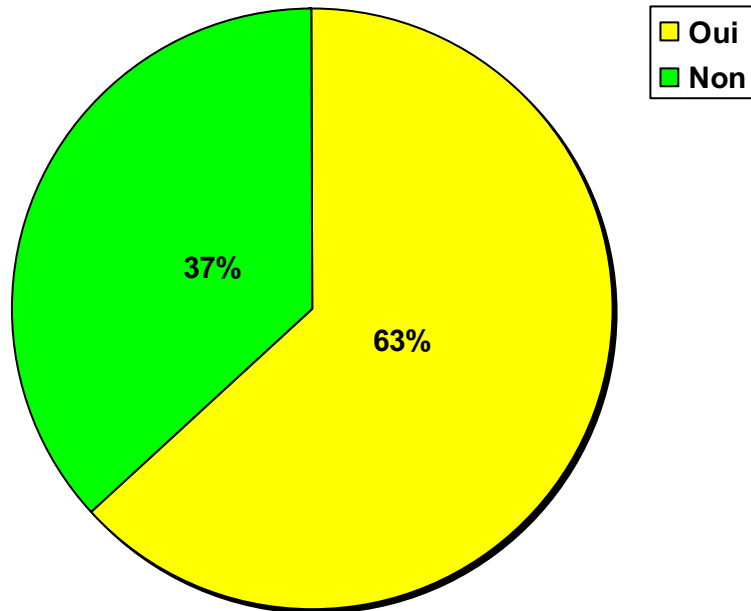


+ de 200 000 habitants



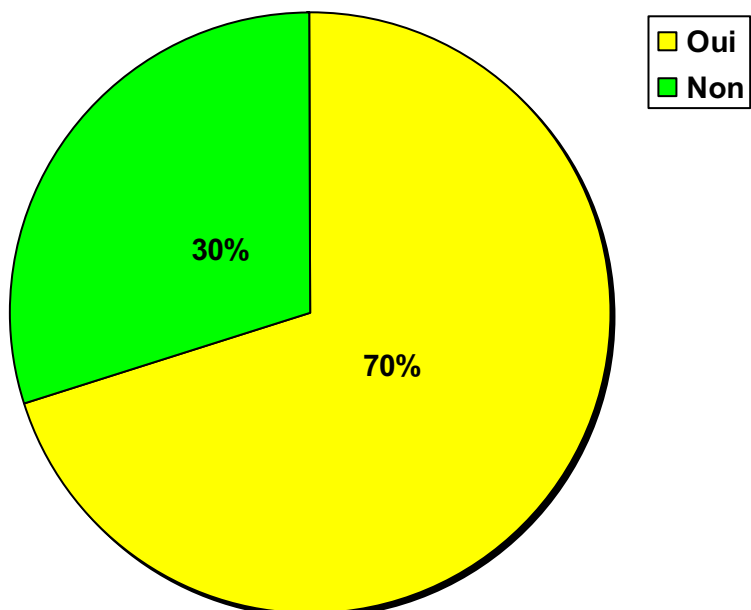
*Annexe 2 - graphique 11*

**Etes-vous satisfait du niveau de participation des élus ?**

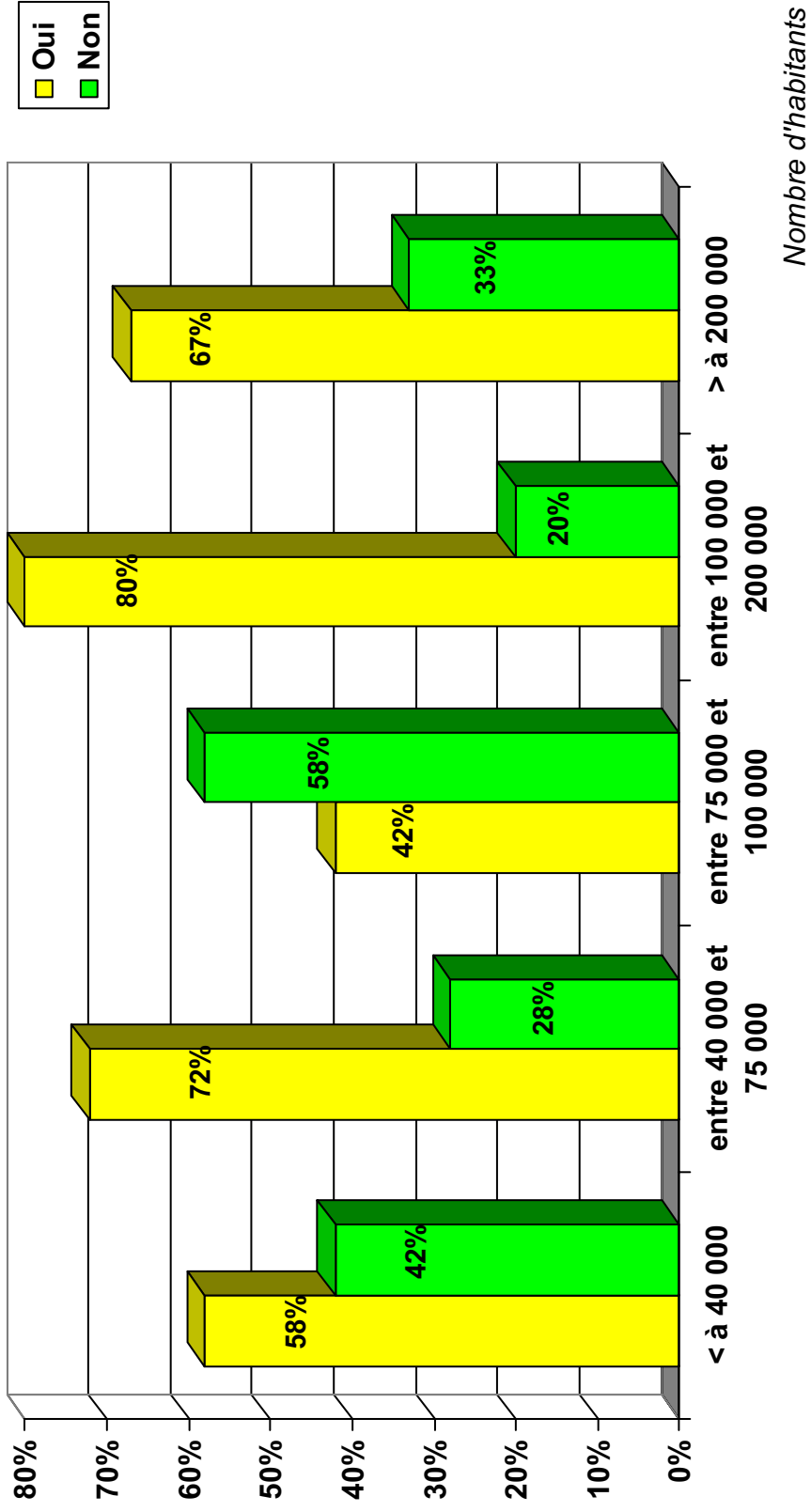


*Annexe 2 - graphique 12*

**Etes-vous satisfait du niveau de participation des acteurs socio-professionnels et associatifs ?**

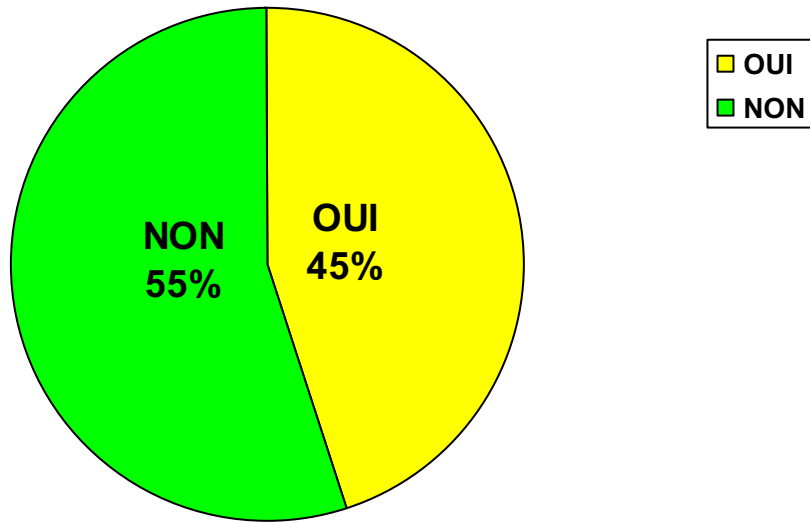


**Annexe 2 - graphique 13**  
**Etes-vous satisfait de la participation des élus ?**



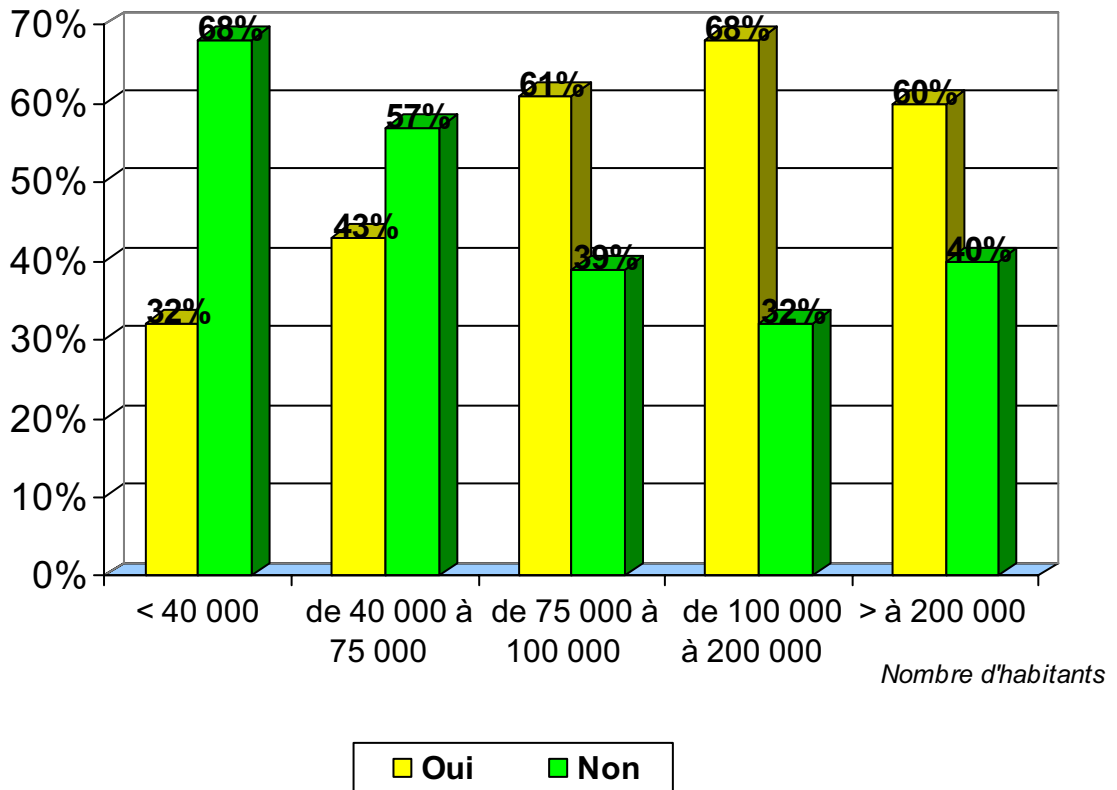
Annexe 2 - graphique 14

Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre "pays" ?



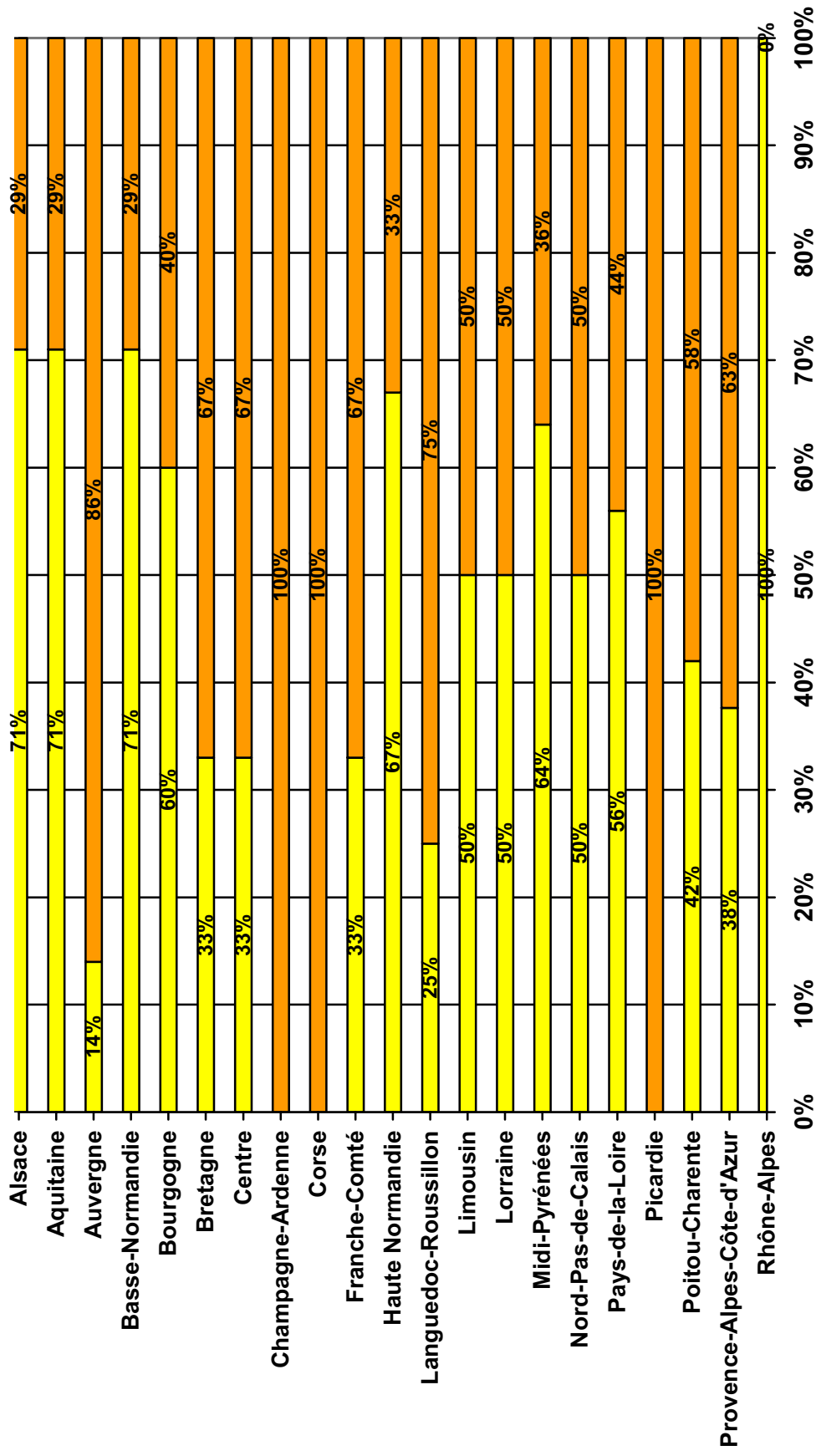
Annexe 2 - Graphique 15

Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre "pays" ?



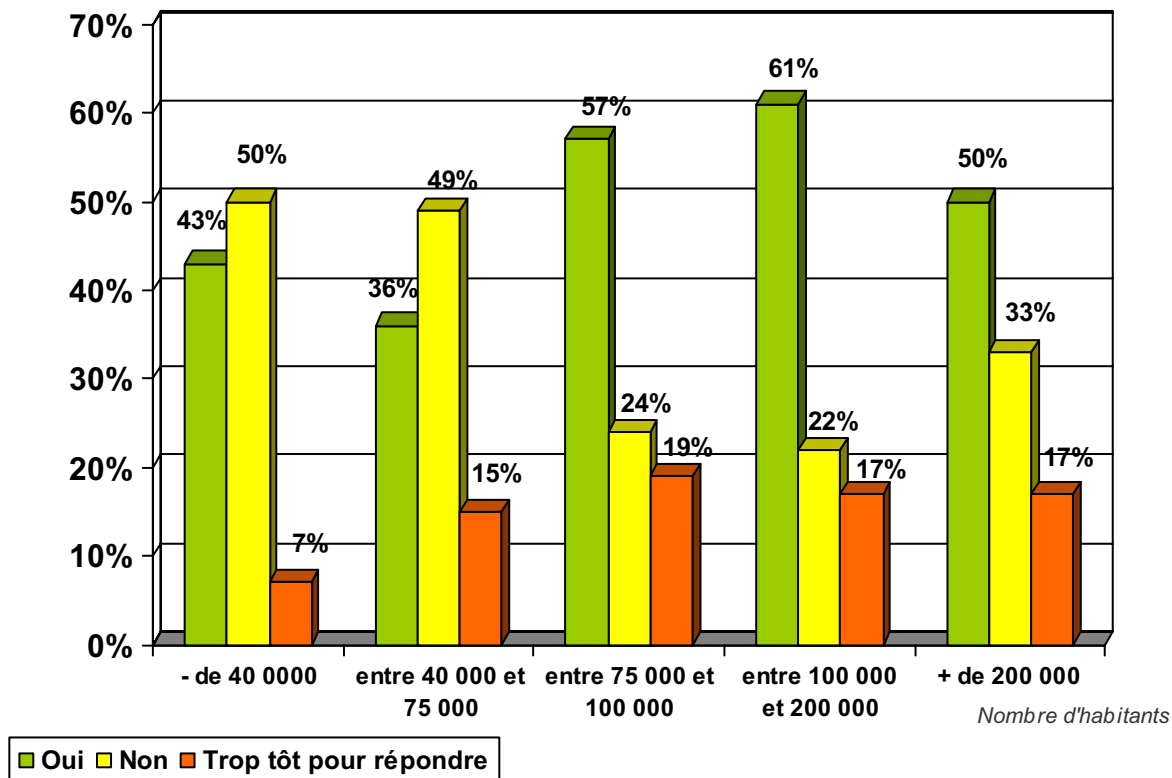
Annexe 2 - graphique 16

Etes-vous satisfait des moyens financiers et humains dont dispose actuellement votre "pays" ?



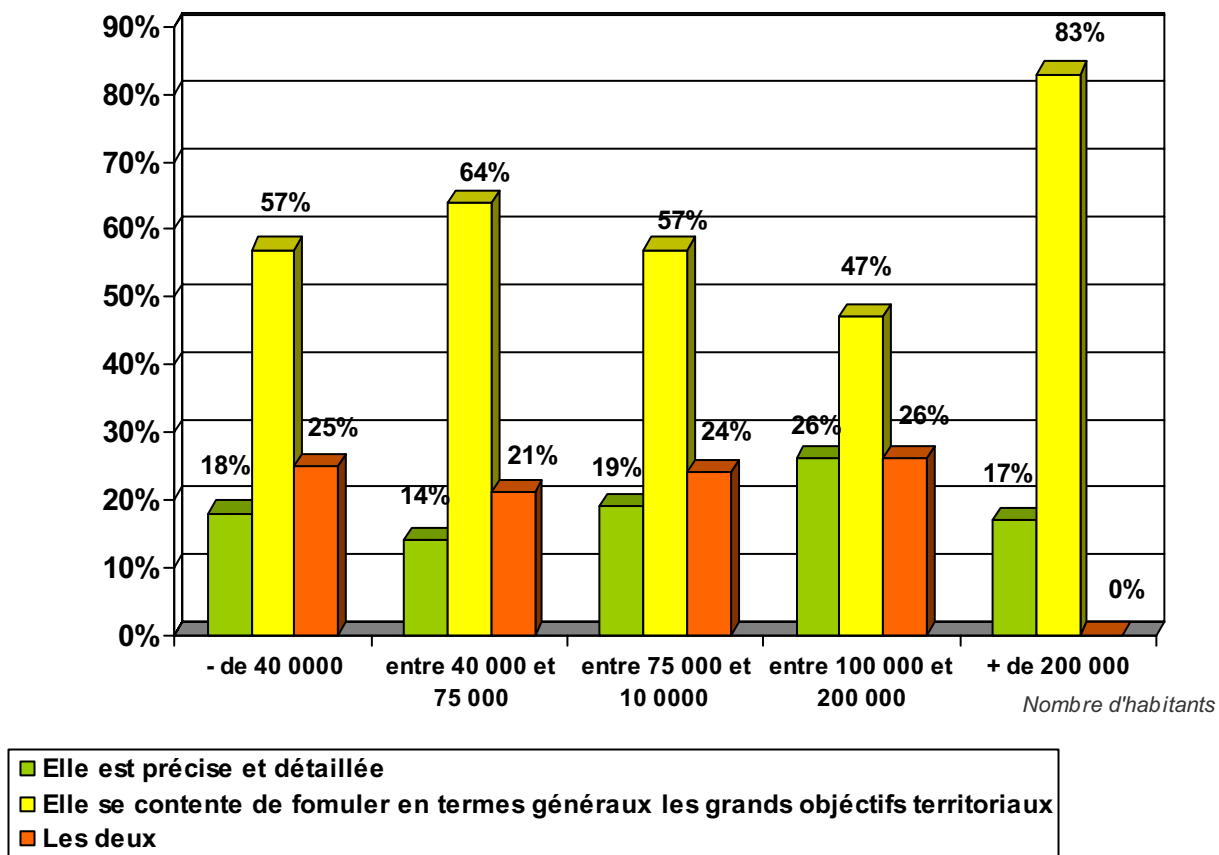
Annexe 2 - graphique 17

Etes-vous satisfait du contrat de pays qui a été signé ?



Annexe 2 - graphique 18

Comment est rédigée votre Charte de pays ?

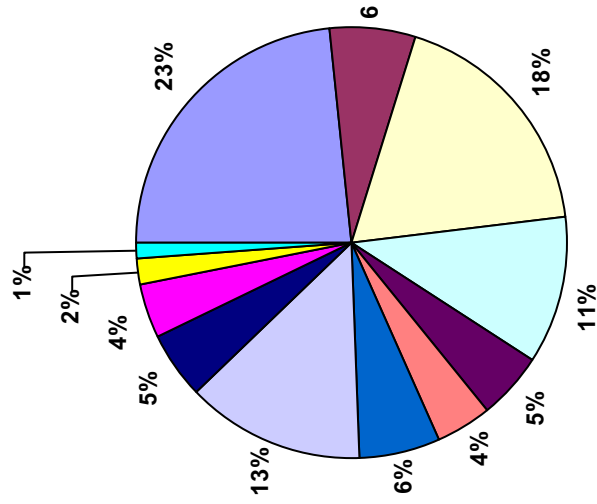


## Annexe 2 - graphique 19

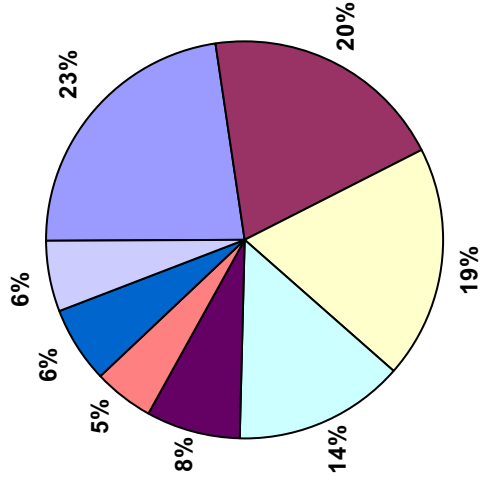
### Quels souhaits pourriez-vous formuler en ce qui concerne votre pays et le rôle qu'il pourrait jouer à l'avenir

- Signer le futur Contrat de plan Etat-Région intégrant le volet territorial
- Le pays doit confirmer son rôle de coordination et de prospective
- Besoin de financements supplémentaires
- Le pays doit accompagner l'intercommunalité
- Le pays doit être un acteur reconnu
- Harmoniser les périmètres de pays avec ceux des SCOT
- Le pays doit participer aux commissions départementales
- Coordonner le périmètre du pays au découpage des services déconcentrés de l'Etat
- Simplifier les procédures de contractualisation
- Respect des engagements des co-contractants (Etat, Département)
- Conserver le périmètre actuel
- Accorder aux pays la maîtrise d'ouvrage

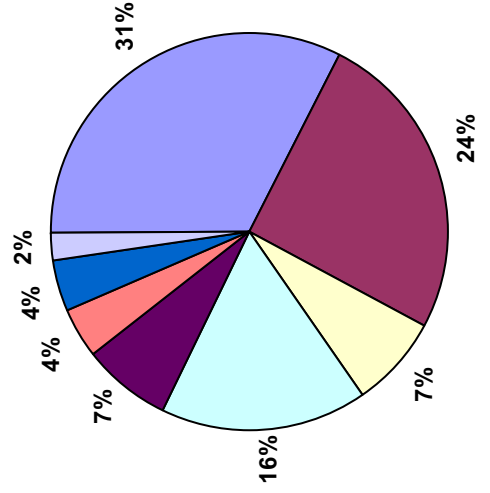
- de 40 000 habitants



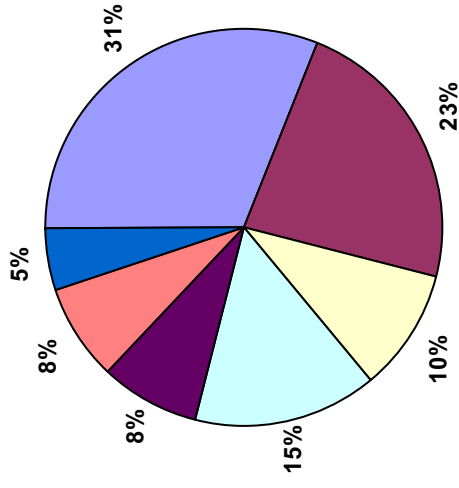
Entre 40 000 et 75 000 habitants



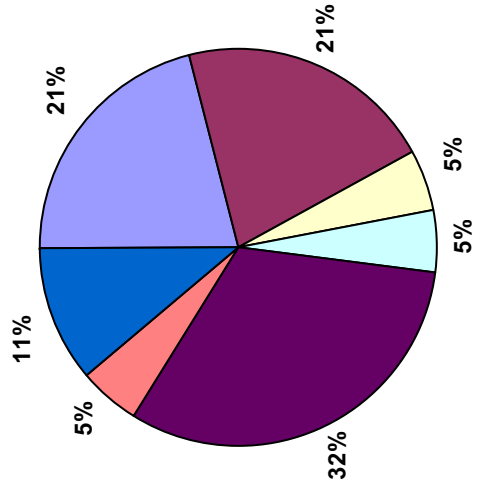
Entre 75 000 et 100 000 habitants



Entre 100 000 et 200 000 habitants



+ de 200 000 habitants







**ANNEXE 3 – EXAMEN DU RAPPORT PAR LA DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DEVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE ET PRESENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**

**Examen du rapport par la Délégation à l'Aménagement et au développement durable du Territoire**

**Mardi 27 juin 2006 - Présidence de M. Jean François-Poncet, \_\_\_\_\_  
président. -**

**Aménagement et développement durable du territoire - examen  
du rapport d'information de M. Alain Fouché sur les pays**

La délégation a tout d'abord procédé à l'examen **du rapport d'information de M. Alain Fouché**, au nom de la **délégation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (DDAT) sur les pays.**

**M. Alain Fouché** a tout d'abord indiqué que son rapport dressait un état des lieux des pays et qu'il avait, à cet effet, procédé à de très nombreuses auditions de présidents de pays mais aussi d'élus et de responsables associatifs concernés. Par ailleurs, quelques 140 présidents de pays ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé sur le bilan et les perspectives d'avenir du pays.

Le rapporteur a rappelé qu'une dizaine de pays existait dans les années 70, en dehors de tout cadre législatif.

Il a déclaré que le pays était aujourd'hui un territoire cohérent sur le plan géographique, culturel, économique ou social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Il exprime la communauté d'intérêts économiques des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui le composent.

Le pays poursuit deux objectifs essentiels :

- développer les atouts du territoire ;
- renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, a-t-il précisé, 57 pays seulement avaient été reconnus par l'autorité préfectorale.

Le mouvement de création des pays connaît ensuite une accélération remarquable.

Au mois de juin 2006, on recense 358 pays dont 322 reconnus par le préfet de région.

44 % environ de la population française vit donc dans des pays reconnus ou en projet, couvrant les deux tiers du territoire métropolitain.

Au 30 juin 2005, on dénombrait 283 contrats de pays signés avec l'Etat en métropole :

- 135 contrats signés avec l'Etat, la région et le département,
- 104 contrats signés avec l'Etat et la région,
- 3 contrats signés avec l'Etat et le département, sans la région (dans les régions pays de-la-Loire, Poitou-Charentes et Auvergne),
- 41 contrats signés avec l'Etat seul.

La répartition géographique des contrats fait apparaître des régions entièrement (Bretagne) ou quasi entièrement couvertes (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin, Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, Basse-Normandie).

**M Alain Fouché** a indiqué que quatorze pays étaient interrégionaux, quatre étant à cheval sur trois départements.

Vingt-deux pays sont interdépartementaux à l'intérieur d'une seule région, l'un étant à cheval sur trois départements.

Vingt-quatre pays ne sont composés que d'une seule communauté de communes, trente n'étant formés que de deux communautés de communes.

Près d'un tiers des pays chevauche un parc naturel régional (PNR).

160 contrats de pays (sur 283) sont concernés par un périmètre de schéma de cohérence territoriale (SCOT).

En 2005, 181 pays regroupaient des communes engagées dans le programme européen LEADER +, qui est consacré au développement local en milieu rural (politique régionale européenne 2000-2006).

Toujours en 2005, 67 pays reconnus ou en projet incluait une agglomération constituée soit en communauté d'agglomération, soit en communauté urbaine.

Le rapporteur a précisé que les structures porteuses des pays étaient les suivantes :

- 104 associations,

- 97 syndicats mixtes,

- 51 établissements publics de coopération intercommunale ou fédérations d'EPCI,

- 19 groupes d'intérêt public (GIP),

- 12 autres structures (agence d'urbanisme, chambre de commerce et d'industrie, parc naturel régional...).

Il a ensuite insisté sur la grande diversité des pays. Il est d'usage de comparer le pays provençal de Vésubie avec ses 5.000 habitants et le pays de Rennes qui en compte quelque 420.000. En moyenne, cependant, le pays compte environ 70.000 habitants.

**M. Alain Fouché** a ensuite présenté ses conclusions, notamment à partir des réponses adressées par les présidents de pays.

Une majorité de pays apparaît désormais bien ancrée dans le territoire. L'appréciation des élus qui en ont la charge est globalement positive.

Bien souvent leur mise en place a impulsé une dynamique de coopération intercommunale dans les territoires de faible tradition de coopération.

Globalement, on peut considérer que le système des pays ne fonctionne pas si mal. Il constitue un bon outil de réflexion, d'initiative et de coordination de projets pour un certain nombre de communautés de communes auxquelles peuvent se joindre d'ailleurs des communes isolées qui n'ont pas souhaité adhérer à un EPCI.

Puis le rapporteur a déclaré que les dépenses de fonctionnement des pays étaient 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.

Le pays, a-t-il ajouté, 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.

Le pays a vocation à jouer un rôle décisif dans l'amélioration du dialogue urbain-périurbain-rural. Il est, a-t-il insisté, investi de missions sur un territoire cohérent de projet. Il n'a pas de compétences légales et ne doit pas se substituer aux communautés de communes.

A l'évidence, il importe de s'efforcer de réserver aux pays les missions pertinentes répondant notamment aux besoins des population d'un « bassin de vie » que la commune ou l'intercommunalité ne peuvent satisfaire et pour lesquelles le département ou la région ne constituent pas un échelon suffisant de proximité.

Le rapporteur a déclaré que le dépouillement du questionnaire adressé aux présidents de pays avait fait ressortir qu'un certain nombre d'actions semblait avoir trouvé dans le pays un cadre ou un support particulièrement bien adapté :

- le regroupement des services publics et des services au public,
- la mise en place de services de l'emploi et de la formation,
- les opérations programmées de l'amélioration de l'habitat,
- les opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce,
- les aides au domicile en milieu rural,
- l'action culturelle,
- la politique touristique,
- la politique de valorisation des produits alimentaires et des actions en faveur de la bio-énergie.

**M. Alain Fouché** a évoqué cependant les risques de manipulation du pays. Il peut en être ainsi lorsque le pays n'est plus le lieu du dialogue, de l'imagination et de la coordination, mais un enjeu politique. Il en est ainsi encore lorsque le pays devient l'instrument de la politique de la Région.

Dans ce contexte, a-t-il ajouté, il n'apparaît pas souhaitable que les structures décisionnelles des pays, si elles comprennent des référents, ne comprennent que des référents régionaux et pas des référents représentant l'Etat ou les départements.

Actuellement, il a estimé que des dérives se manifestaient, notamment du fait de certaines régions. Au départ, des référents régionaux ont pu être invités à participer à la préparation du contrat territorial ou au suivi de mesures financées en partie par les régions (attribution de « bourses-tremplins »). Depuis quelques mois, un certain nombre de régions imposent la présence de référents à toutes les réunions de la structure juridique du pays, même lorsque les dossiers traités ne concernent pas des mesures financées par des crédits régionaux. On peut assister ainsi à une véritable mise sous tutelle des pays par la région.

Par ailleurs, contrairement aux crédits départementaux qui sont souvent sans affectation précise, les crédits régionaux font l'objet d'une procédure d'utilisation et de contrôle extrêmement stricte. Les pays souhaiteraient au contraire bénéficier d'une plus grande liberté dans la gestion des crédits qui leur sont affectés.

Le rapporteur a formulé un certain nombre de préconisations.

A l'Etat tout d'abord. Il importe à l'évidence que celui-ci tienne mieux compte de l'existence des pays dans le découpage de ses services territoriaux. Aujourd'hui, cette prise en compte est faible. Par ailleurs, il est regrettable que l'Etat mette en place de nouveaux zonages territoriaux qui ignorent le support et le cadre souvent pertinent que constitue le pays.

Aux régions en deuxième lieu. Il conviendrait qu'elles renoncent à instrumentaliser le pays à des fins bien éloignées de sa vocation.

Aux départements en troisième lieu. La pire des politiques, en ce qui les concerne, serait d'ignorer ou de tenter de contourner le pays. Au contraire, a-t-il ajouté, le département qui s'intéresse au pays ne peut que se renforcer, notamment en contractualisant avec lui.

Aux pays eux-mêmes enfin. Le rapporteur a jugé qu'il s'agissait pour eux de faire vivre un projet mis en place à leur échelle par les communes et les intercommunalités qui ont librement choisi d'y adhérer.

Le pays doit se concentrer sur les deux objectifs fixés par le législateur :

- développer les atouts spécifiques du territoire,
- renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

En conclusion, **M. Alain Fouché** a estimé que le concept de pays était une bonne idée, même si certaines pratiques constatées ici ou là pouvaient donner lieu à des critiques.

Les pays sont des structures jeunes qui doivent conserver flexibilité et diversité. Ils doivent s'efforcer d'atteindre une taille critique entrepreneuriale mais n'intervenir que selon un principe de subsidiarité.

Après avoir rappelé le rôle important joué par de nombreux pays dans la mise en place des pôles d'excellence rurale, le rapporteur a jugé que le pays ne devait surtout pas être un contre-pouvoir mais apparaître comme un élément fédérateur, tout en respectant les domaines de compétence des collectivités territoriales.

**Mme Jacqueline Gourault** s'est demandé si une logique territoriale présidait toujours au découpage des pays. Elle a notamment fait observer que le pays de Sologne ne comprenait pas la ville de Romorantin. Dans le département du Loir-et-Cher, au demeurant, elle s'est demandé si les pays ne constituaient pas uniquement des « boîtes à lettres » pour accueillir des financements régionaux. Mme Jacqueline Gourault s'est enfin interrogée sur l'utilité des pays qui coïncident exactement avec une communauté de communes.

**M. Claude Belot** a tout d'abord rappelé les origines historiques du pays : le « pagus » gallo-romain constitué d'une petite ville qui organise l'espace rural autour d'elle. Au demeurant, dans les pays ruraux, les communes n'ont souvent pas la taille critique et le pays joue un rôle fédérateur.

Dans le département de Charente-Maritime, a-t-il ajouté, les pays existent depuis une trentaine d'années : tout d'abord les pays de St-Jean-d'Angély et de Jonzac en milieu rural, puis les pays plus urbains de Saintes, Royan, Rochefort et La Rochelle. Puis, dans les années 90, les pays se sont transformés en communautés de communes. M. Claude Belot a encore relevé que les pays ont pu rapidement contracté avec les départements tandis que l'Etat s'efforçait de respecter leur cadre territorial dans l'organisation de ses services. Il a enfin souligné le rôle important des pays dans la mise en place des pôles d'excellence rurale.

**M. Roger Besse** a évoqué lui aussi l'expérience du département du Cantal qui abrite des pays depuis une trentaine d'années. Dans ce département, les pays ont donné naissance à de nombreuses communautés de communes. Après avoir relevé à son tour que les pays avaient constitué un élément coordinateur dans la mise en place des pôles d'excellence rurale, M. Roger Besse a regretté que certaines régions cherchent à exercer une véritable tutelle sur les pays en les considérant comme leur unique interlocuteur.

**M. Alain Vasselle** a indiqué qu'il partageait les inquiétudes exprimées par M. Alain Fouché dans son rapport. Après avoir relevé que dans l'Oise, certains pays se sont transformés en communautés de communes, il a déploré les pressions excessives exercées par la région pour organiser les pays selon ses vues. Il a enfin jugé que les pays devaient respecter, dans leurs interventions, le principe de subsidiarité.

**M. Jean François-Poncet, président,** a exprimé son accord avec les conclusions du rapporteur. Comme lui, il juge favorablement la flexibilité et la diversité des pays tout en reconnaissant l'existence d'interférences entre les logiques territoriales et les logiques politiques, notamment lorsque certaines régions cherchent à contourner le département.

Il a ensuite fait observer que dans le département du Lot-et-Garonne, quatre pôles d'excellence rurale sur cinq avaient été « fabriqués » par les pays.



Par ailleurs, les autorités européennes jugent favorablement le système des pays, ce qui n'est pas sans conséquence sur les aides financières.

**M. Jean François-Poncet** a conclu que les pays devaient demeurer des structures souples et qu'il convenait d'attendre une dizaine d'années pour porter sur eux un jugement définitif.

S'il convient, a-t-il souligné, de dénoncer les dérives politiques, il ne faut pas oublier que le pays reste un espace de projet où « l'affectio societatis » provient de la base, c'est-à-dire des communes et des communautés de communes.

**Puis, la délégation a adopté le rapport d'information de M. Alain Fouché et en a autorisé la publication.**

M. Jean François-Poncet, président, a enfin proposé aux membres de la délégation de réfléchir à son futur programme de travail. Il a pour sa part suggéré un nouvel état des lieux du monde rural quinze ans après les constats opérés par le Sénat au début des années 1990.



**Présentation du rapport devant la Commission des affaires économiques et du Plan**

**Mercredi 28 juin 2006** - Présidence de M. Jean-Paul Emorine, président. -

**Aménagement et développement durable du territoire - examen du rapport d'information de M. Alain Fouché sur les pays**

A la suite de la présentation du rapport par M. Alain Fouché, un débat est intervenu.

**M. Jean-Pierre Bel** a tout d'abord déclaré que la situation des pays, notamment dans la région Midi-Pyrénées, suscitait de légitimes inquiétudes et tranchait avec l'approche quelque peu optimiste des conclusions du rapporteur. Les pays, a-t-il ajouté, ont suscité un véritable espoir en accordant notamment une place essentielle aux acteurs locaux du territoire, notamment à travers les conseils de développement. M. Jean-Pierre Bel a exprimé la crainte que cet espoir soit mis à mal par l'actuel désengagement financier de l'Etat, même si la région s'efforce souvent de compenser cette défaillance. Il a souligné en outre que de nombreux pays constitués sous forme associative, notamment à la suite des recommandations formulées par l'Etat en 2003, ne pouvaient actuellement bénéficier de la dotation de développement rural, contrairement aux syndicats mixtes.

**M. Christian Gaudin** s'est demandé si le pays n'avait pas une vocation particulière en milieu rural et a souligné l'importance de l'échelon de proximité que constitue la communauté de communes.

**M. Dominique Braye** a déclaré que les pays avaient suscité des espoirs mais aussi des inquiétudes. Il a relevé que certaines régions ne souhaitent contractualiser qu'avec les pays et non avec les communautés de communes. Le pays, a-t-il souligné, n'est pas un nouvel échelon de collectivité territoriale. Toutefois les conseils de développement des pays constituent un excellent outil quand les élus décident de s'investir dans cette forme de partenariat.

**M. Marcel Deneux** a rappelé que, dès les années 70, des contrats de pays avaient été un outil important d'organisation du territoire rural.

**Mme Evelyne Didier** s'est interrogée sur la répartition des financements du pays, entre les communautés de communes, la région, le département et l'Etat.

**M. Daniel Raoul** a estimé que le pays devait correspondre à un bassin de vie et demeurer un lieu de dialogue et de concertation. La maîtrise d'ouvrage, a-t-il souligné, doit relever des EPCI. Il a plaidé, pour sa part, pour la forme associative des pays.

**M. Dominique Mortemousque** a jugé que le pays constituait une instance de réflexion dont il convenait de clarifier le positionnement dans notre organisation territoriale, sous peine de « cacophonie ».

**M. Gérard Cornu** a mis l'accent sur la grande diversité des pratiques des pays. Dans la région Centre, a-t-il ajouté, les pays ont été créés avant les intercommunalités. Ces structures doivent intervenir avec pragmatisme en représentant un outil de cohérence. Le pays, a-t-il souligné, n'existe pas pour « réaliser » mais pour « faire faire ».

**M. Jackie Pierre** a déclaré qu'il ne fallait pas confondre les contrats de pays d'avant 1980, qui constituaient des engagements d'investissement de la part de l'Etat, et les actuels contrats de pays. Il a insisté sur la nécessité, pour les pays, de faire « travailler ensemble » la ville et l'espace rural.

**M. Daniel Reiner** a rappelé qu'en 2003 certains avaient envisagé de supprimer le pays de notre organisation territoriale. Il a jugé, pour sa part, que

l'idée devait demeurer expérimentale et que les pays devaient continuer à vivre librement et de façon diversifiée. Il s'est enfin, lui aussi, inquiété de l'avenir des financements de l'Etat et notamment du volet territorial des futurs contrats de projet Etat-Région.

Évoquant les enquêtes conduites actuellement par les préfets sur la carte de l'intercommunalité, **M. Jean-Paul Emorine, président**, s'est demandé si le pays ne pourrait pas être, à terme, l'espace de la nouvelle intercommunalité.

**M. Alain Fouché, rapporteur**, a exprimé son accord avec la plupart des observations exprimées par les orateurs. Il a notamment jugé indispensable de répondre à la question relative à l'impossibilité pour une association de bénéficier de la dotation de développement rural. Il a aussi estimé nécessaire d'obtenir rapidement des précisions sur la pérennité du volet territorial des contrats de projet Etat-région. Il a indiqué, en conséquence, que son rapport comporterait mention de ces deux points d'importance. A la suite de sa réponse, la commission a approuvé à l'unanimité les conclusions du rapport ainsi présenté.



#### **ANNEXE 4 – L'EXEMPLE DU PAYS HAUT CANTAL - DORDOGNE**

Le Pays du Haut Cantal – Dordogne unit deux régions l'Auvergne et le Limousin et deux départements, le Cantal et la Corrèze. Il regroupe 67 communes et concerne 35.771 habitants. Il recouvre plus du quart du département du Cantal (1.556 km<sup>2</sup>).

Selon son président, M. Roger Besse, sénateur du Cantal<sup>1</sup>, le pays Haut Cantal - Dordogne représente :

- un outil au service du développement,
- un outil commun de réflexion et d'ingénierie,
- un catalyseur de projets,
- un réceptacle d'idées,
- un vivier de matières grises,
- un lieu où l'on imagine l'avenir,
- mais aussi, et avant tout, un lieu où l'on se rencontre pour penser et agir ensemble.

Pour mener à bien ses objectifs, l'Association qui gère le pays (dite Association « Gentiane ») s'appuie sur :

- **un Conseil de développement** composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, associatifs et d'élus. Les membres du conseil de développement sont répartis au sein de quatre commissions

- . tourisme, image, identité, communication,
- . agriculture, agro alimentaire, forêt-bois, environnement,
- . entreprises, commerce-artisanat, accueil d'activités, formation,
- . offre de services.

- **un Comité technique** composé de représentants des communautés de communes du pays et des organismes (consulaires, conseils régionaux, comité d'expansion économiques, parc naturel régional des volcans d'Auvergne...),

- **un Comité de pilotage** composé des membres de l'Association et des rapporteurs de chaque commission du Conseil de développement.

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur s'est longuement entretenu avec M. Roger Besse, président du pays Haut Cantal – Dordogne, Mmes Karine Dalbin et Florence Josserand, chargées de mission, ainsi qu'avec M. Alain Marleix, député du Cantal, ancien Président du pays de Saint-Flour Haute Auvergne.*

Le pays Haut Cantal – Dordogne a élaboré une **charte de développement** qui est le fruit de plusieurs années de travail collectif.

Cette charte décrit les orientations fondamentales du territoire à un horizon minimal de dix ans et précise les principes et moyens d'action dont ce dernier se dote pour remplir ses objectifs.

Elle a été approuvée par les communautés de communes, et par les communes isolées du pays.

La charte de développement du pays Haut Cantal – Dordogne s'est fixé un objectif central qui est d'**inverser la tendance démographique** par un développement équilibré du territoire et la valorisation de ses atouts. Pour atteindre cet objectif, deux axes fédérateurs ont été retenus :

*Axe 1 : Accroître l'activité économique sous toutes ses formes*

- en misant sur la qualité,
- en développant toutes les démarches de filière,
- en développant et en adaptant le tissu économique,
- en accueillant de nouvelles activités,
- en valorisant les ressources humaines et en optimisant le professionnalisme.

*Axe 2 : Améliorer et développer l'attractivité du pays*

- en affirmant l'identité et en exploitant la notoriété et l'image du pays Haut Cantal – Dordogne et en renforçant la culture de pays,
- en valorisant les infrastructures routières et en développant les réseaux numériques,
- en mettant en valeur et en améliorant la qualité de vie,
- en ayant une complémentarité pôles urbains et communes.