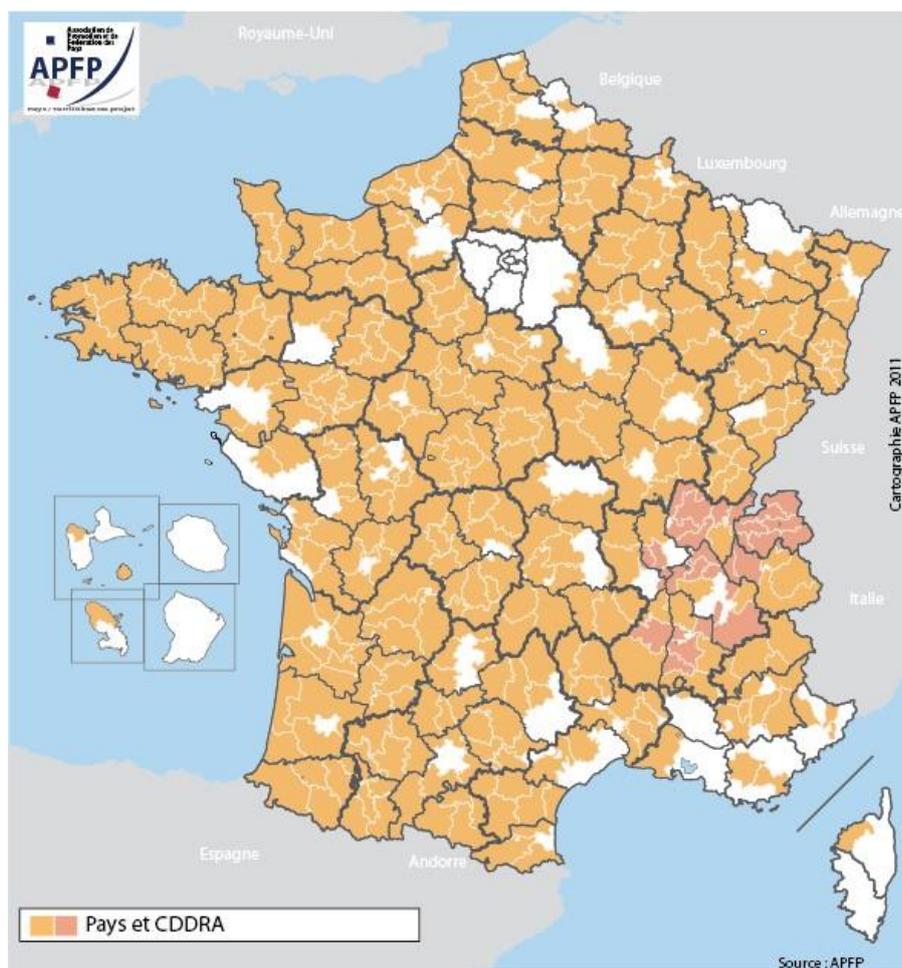


PANORAMA des PAYS 2011

Au 1^{er} janvier 2011, la France comptait 370 Pays et 25 Contrats de développement durable Rhône-Alpes (CDDRA - territoires de projets en Rhône Alpes). Sur ces 370 Pays, 359 sont reconnus sur le fondement de la LOADT (Loi du 4 février 1995 modifiée par la Loi du 25 juin 1999, puis la LUH de 2003) par un arrêté préfectoral de reconnaissance, soit 4 de plus que l'an dernier, et 11 ne sont pas reconnus (essentiellement en région Centre). La reconnaissance ne sera désormais plus possible à l'avenir, du fait de la loi de réforme des Collectivités territoriales du 16 Décembre 2010, ayant abrogé l'article 22 de la LOADT (article relatif aux Pays).

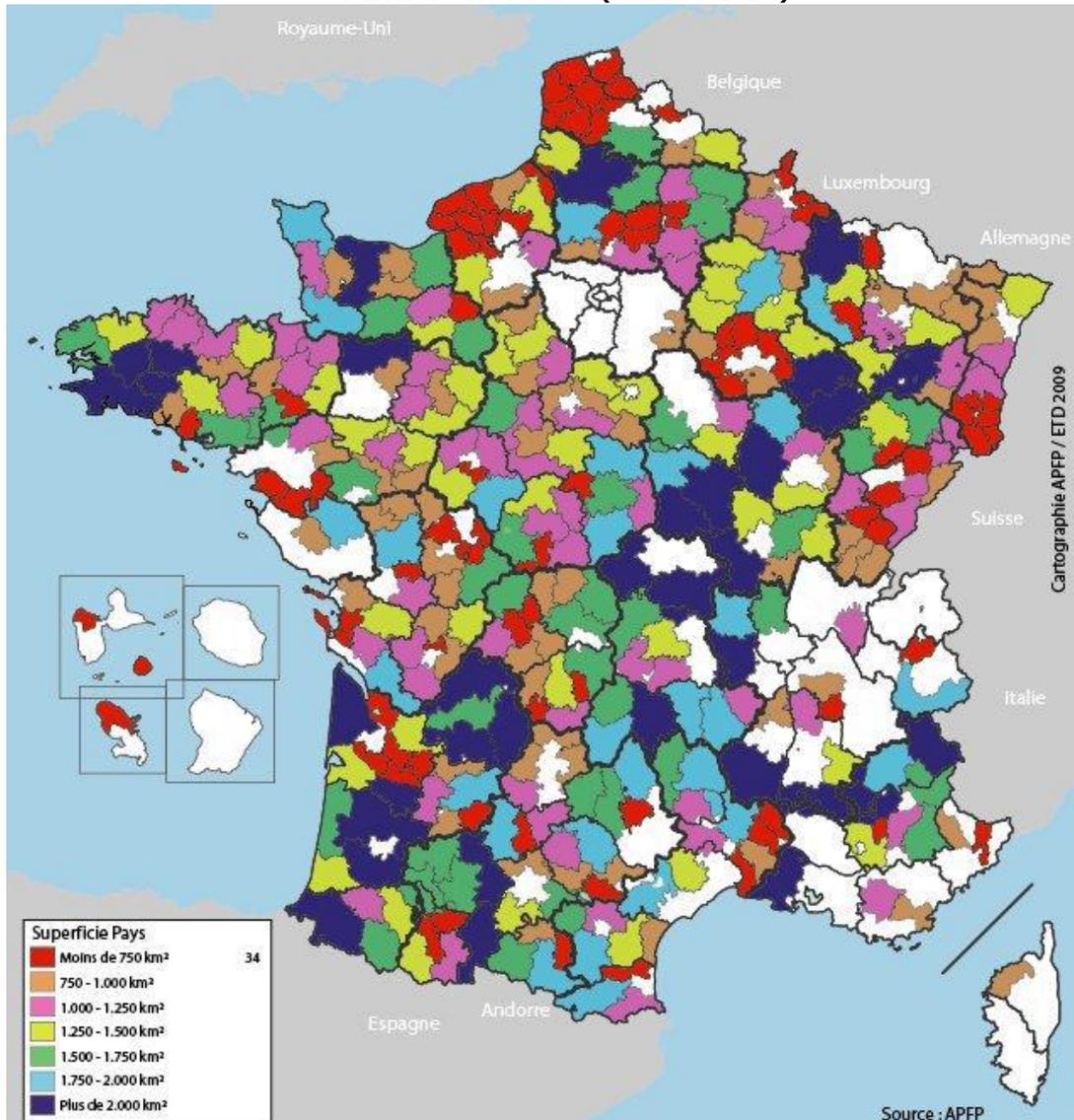
Les Pays couvrent actuellement 80% du territoire français et concernent 47% de la population française. En intégrant les CDDRA, les Pays concernent 50% de la population et 84% du territoire français.



I. CARACTERISTIQUES PHYSIQUES DES PAYS

Au niveau national, la moyenne de la superficie d'un Pays est de 1.183km², soit approximativement identique à la médiane (1.084km²). Une extrême amplitude existe également sur cet aspect avec le Pays des Paillons en Provence Alpes - Côte d'Azur, d'une superficie de 156 km², comparé au plus vaste, le Pays des Landes de Gascogne, en Aquitaine de 4.798 km², soit 31 fois plus étendu.

SUPERFICIE PAYS (données 2010)



Alors que les Pays auvergnats ont en moyenne une superficie de plus de 1.839 km², celle des Pays de la région Nord-Pas-de-Calais n'est que de 641 km², soit une superficie trois fois moindre, s'expliquant par la différence de densité de population.

La Champagne-Ardenne a la particularité d'être une région où les disparités départementales sont les plus contrastées : les Pays de la Marne et de la Haute-Marne sont parmi les plus vastes de France à l'inverse de ceux des Ardennes et de l'Aube qui sont parmi les moins étendus.

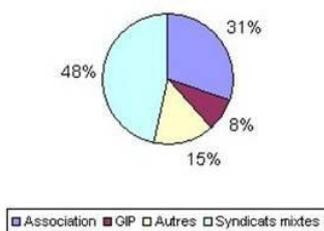
Mais le constat de ces analyses est l'homogénéité des superficies au niveau national. Des écarts flagrants existent entre Pays : environ la moitié d'entre eux ont une superficie de plus ou moins 250 km² de la médiane qui est de 1.084 km². Enfin, près d'un quart des Pays couvre moins de 750 km².

Il est intéressant de comparer les superficies aux populations. En effet, les Pays aux vastes superficies correspondent à la diagonale sud-ouest / nord-est, appelée la "diagonale du vide". Les territoires aux faibles superficies sont l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais et la Haute-Normandie.

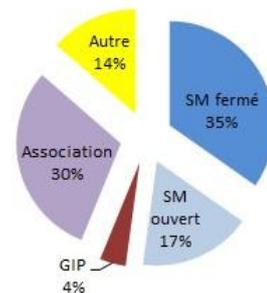
II. CARACTERISTIQUES JURIDIQUES DES PAYS

Concernant la structuration juridique des Pays, il est possible de noter en 2011 une nouvelle augmentation de la forme juridique syndicale. Au sein de cette forme juridique, le syndicat mixte fermé est largement majoritaire (35% des Pays), aux côtés du syndicat mixte ouvert (17%), alors que le statut de "Groupement d'intérêt public" tend à se réduire, tout comme dans une moindre mesure celui d'association. Le statut "Autres" correspond à des Pays portés par l'un des EPCI qui le compose ou une agence d'urbanisme ou encore par conventions entre EPCI.

FORME JURIDIQUE DES PAYS (2008)



Structure juridique Pays (2011)



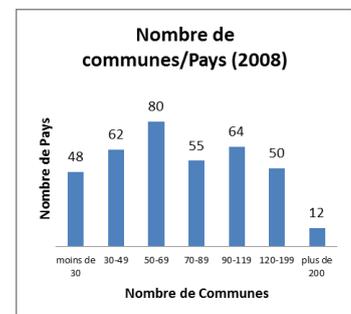
L'enquête réalisée auprès des Pays en 2011 confirme celle de 2010, faisant apparaître une évolution statutaire. En effet, il ressort clairement que l'objectif des Pays est actuellement, de plus en plus, de mettre en œuvre un SCoT et de développer les actions susceptibles d'être portées par le Pays, au sein d'une structure juridique renforcée du fait du portage de nouvelles compétences. La recherche de convergence des démarches d'aménagement du territoire, de planification spatiale et de gouvernance apparaît nettement comme un objectif prioritaire pour les Pays en 2011.

III. PAYS ET TERRITOIRES DE PROJETS

A. Pays, communes et intercommunalités

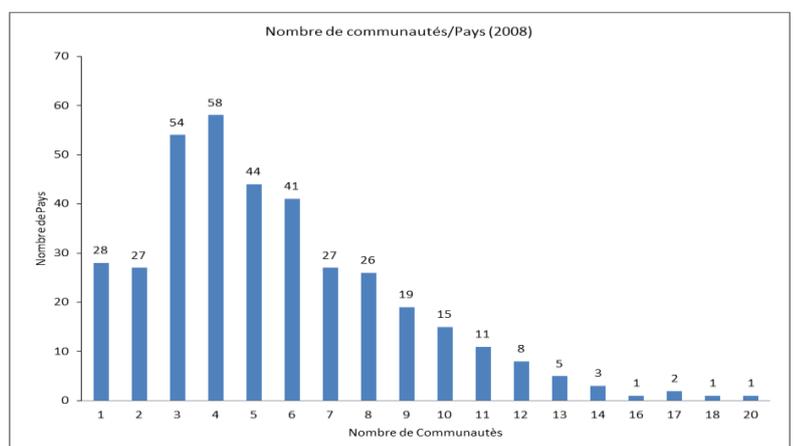
1. Pays et communes

Comme en 2010, les Pays concernent à ce jour près de 30.000 communes, soit 81,8% des communes françaises, avec une moyenne de 80 par Pays (amplitude pouvant aller de 3 à 380 communes).

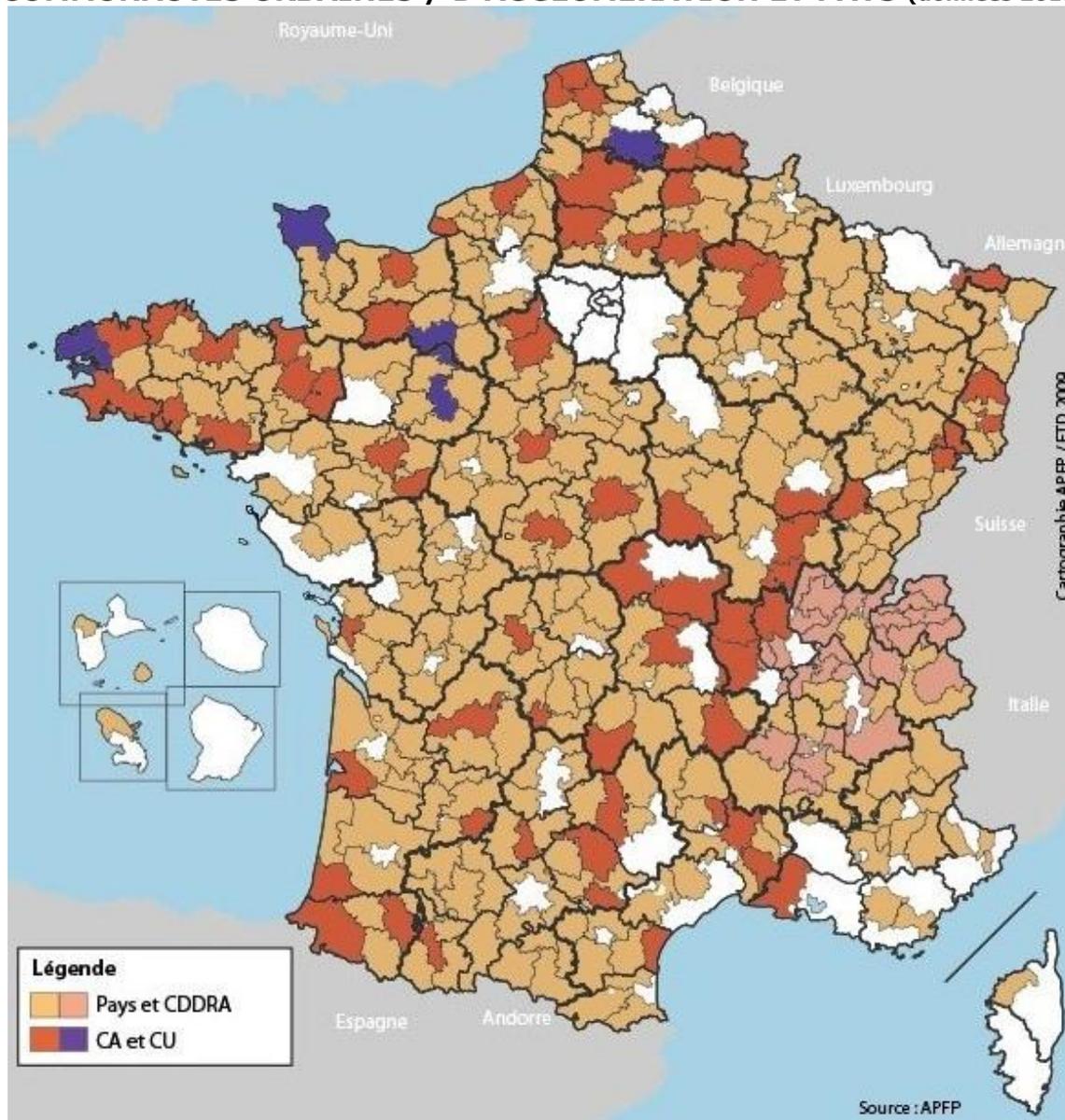


2. Pays et communautés

Les Pays regroupent 80,5% des EPCI à FP (soit 2106), dont 5 Communautés urbaines sur les 16 existantes, 72 Communautés d'agglomération sur 183, et plus de 85% des Communautés de communes (moyenne de 5,6 EPCI/Pays). Il convient également de noter que 28 Pays n'ont qu'une seule intercommunalité, 27 en ont deux, et 54 en ont trois.



COMMUNAUTÉS URBAINES / D'AGGLOMERATION ET PAYS (données 2011)



B. Pays et projets de développement local

1. Pays et LEADER 2007-2013

Sur les 223 programmes LEADER, 153 GAL ont pour structure porteuse un Pays, soit 69% des GAL. En y ajoutant les Pays portés par l'un de ses EPCI, les structures associatives porteuses du GAL, créées à cet effet par au moins deux Pays et les CDDRA, 79% des GAL sont portés par des Pays.

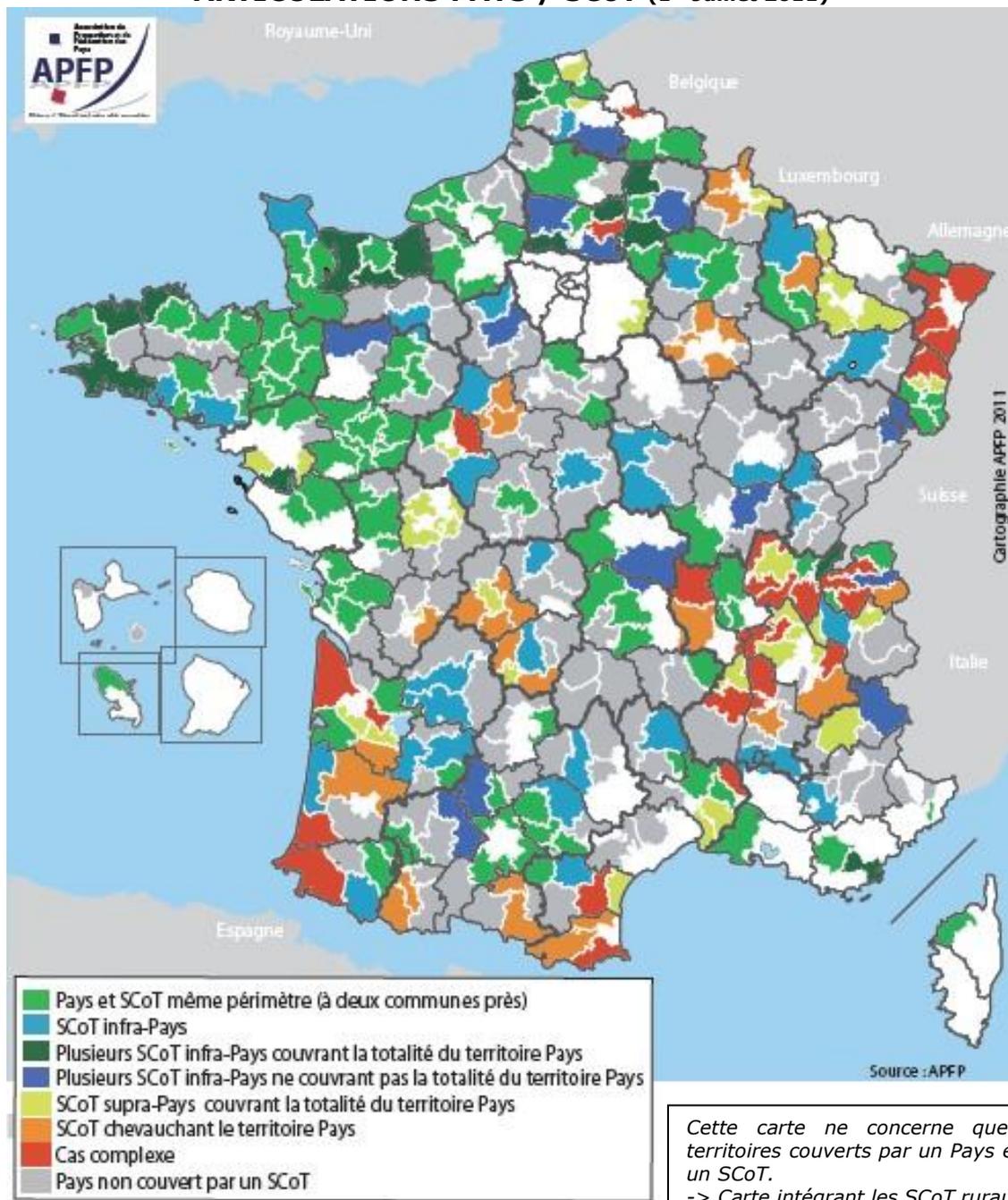
2. Pays et SCoT

En 2011, au national, près des deux tiers des Pays sont couverts tout ou partie par un SCoT (65,1%), dont la totalité des Pays Alsaciens et plus de 80% des Pays dans les régions Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Pays de la Loire et Rhône-Alpes.

De nombreux de cas de figure sont cependant observables. Un quart des Pays sont couverts par un SCoT (25,9%) ou plusieurs SCoT (4,1%) -correspondant au même territoire-, soit 30 % des Pays. Ces derniers se situent essentiellement en Bretagne

(dont la totalité des Pays d'Ille-et-Vilaine), en Pays de la Loire (dont la totalité des Pays du Maine-et-Loire), en Basse et Haute-Normandie. Concernant les structures porteuses, elles sont à plus de 80 % des syndicats mixtes (ouverts ou fermés) et une large majorité portent le SCoT.

ARTICULATIONS PAYS / SCoT (1^{er} Juillet 2011)



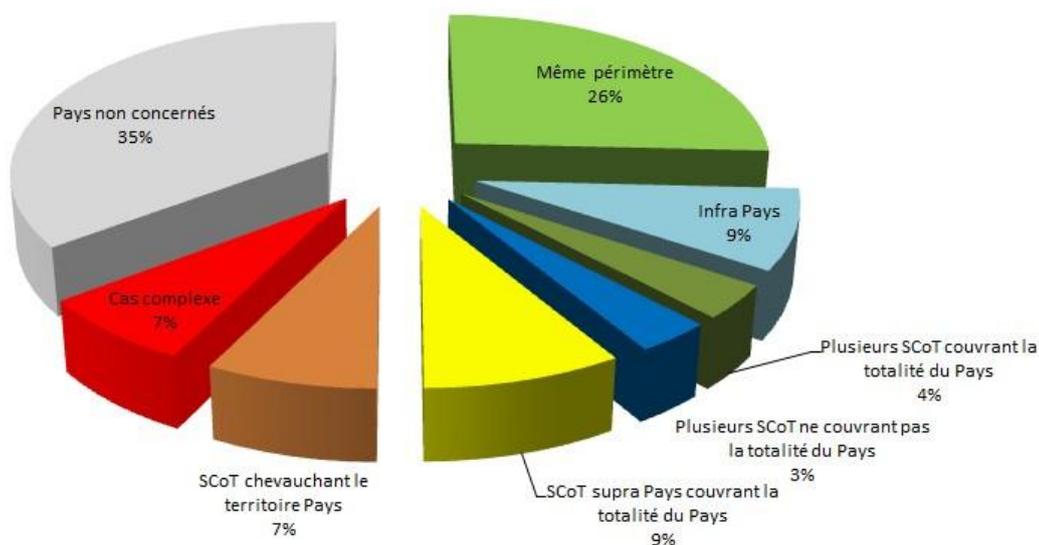
Deux régions sont également caractéristiques : l'Alsace entièrement couverte en SCoT, et la Haute-Normandie où l'ensemble des Pays couverts par un SCoT, l'est à l'échelle du Pays.

Enfin, concernant les "cas complexes" en termes d'articulations des périmètres, ils sont essentiellement localisés en Alsace, en Rhône-Alpes et en Aquitaine, et dans une moindre mesure en Limousin et dans les Pyrénées.

Alors que la couverture nationale en SCoT doit être effective pour 2017, 35 % des Pays ne sont pas encore engagés dans cette démarche : ils sont essentiellement situés dans les régions Franche-Comté (particulièrement dans les départements de Haute-Saône et du Jura) et Bourgogne (notamment le département de l'Yonne), et les départements du Cantal et de la Haute-Marne.

Enfin, concernant l'appel à projets "SCoT ruraux", lancé par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, du Transports et du Logement, 5 Pays figurent parmi les 12 territoires retenus en 2010 et 22 Pays en 2011 sur les 53 candidatures retenues.

ARTICULATIONS PAYS SCoT (1^{er} Juillet 2011)



3. Pays et PER

Sur les 461 candidatures, 264 Pôles d'Excellence Rurale ont été labellisés en 2011. Cet ensemble comprend 18,9% des Pays, soit 70 Pays. Les Pays représentent donc 26% des porteurs de PER de seconde génération. Lors de la première génération de PER, sur les 379 Pôles, 115 étaient portés par des Pays, soit 31%.

4. Pays et PCET

Le Plan Climat Energie Territorial (PCET) est *"un projet territorial de développement durable dont la finalité première est la lutte contre le changement climatique"* (définition de l'ADEME).

207 démarches PCET, dont 103 ont fait l'objet de Contrats d'Objectifs Territoriaux (COT), élaborés en partenariat avec l'ADEME ont été répertoriées en France en 2011. Sur ces 207 PCET, 48 Pays sont concernés, soit 23,1% des structures porteuses (qui représentent 34 COT), ce qui place les Pays comme les premiers territoires de projet engagés dans un PCET, (aux cotés des communes). Ils sont essentiellement présents dans les régions Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie et Pays de la Loire.

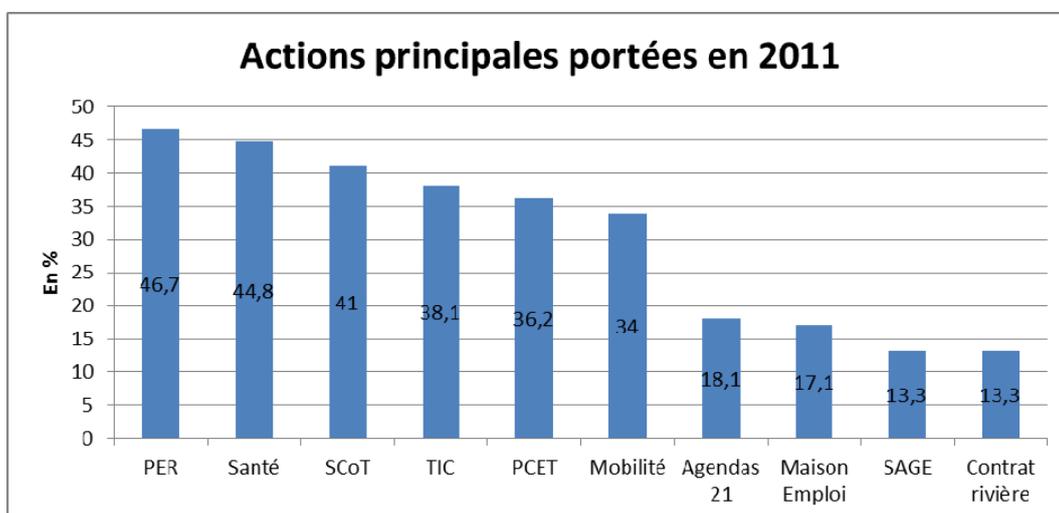
5. Pays et Agendas 21

L'Agenda 21 est *"un projet de développement durable pour un territoire, une démarche globale initiée par une collectivité locale, conduite avec la population et les acteurs locaux, avec l'ambition collective de faire du développement durable le nouveau modèle de développement du territoire"* (définition du MEDDTL).

En 2011, près de 700 collectivités et territoires disposent d'un Agenda 21, pour un objectif de 1.000 en 2013. 193 collectivités et territoires ont déjà fait l'objet d'une "reconnaissance" nationale par le MEDDTL : 100 communes, 14 Communautés de communes, 23 Communautés d'agglomération ou urbaines, 13 Pays, 18 Parcs Naturels Régionaux, 19 Conseils généraux et 6 Conseils régionaux.

IV. MISSIONS DES PAYS en 2010

Interrogés sur leurs programmes d'actions 2011 comme à chaque début d'année, les Pays ont indiqué qu'ils sont porteurs de nombreux projets pour l'aménagement et le développement du territoire, dont les thématiques sont en 2011 : le programme LEADER, les PER (essentiellement sur le développement économique), les services à la population et particulièrement la santé, la planification par le biais du portage ou le projet d'un SCoT, souvent en lien avec des actions sur le transport et la mobilité, les TIC et les actions relatives au changement climatique (PCET) et pour le développement durable (Agenda 21...).



V. GOUVERNANCE DES PAYS

Confirmant les données de 2009 (cf. Panorama 2009), 81 % des Pays ont un Conseil de développement actif. Ils ont par contre été réunis plus souvent en 2010, avec en moyenne 9 réunions, alors qu'il y a deux ans, il était question de 7 réunions (médiane à 7 contre 5 en 2009). Cette augmentation peut s'expliquer par les réflexions engagées par l'ensemble des acteurs locaux dans le cadre de la réforme des Collectivités territoriales.

Sans structure juridique propre pour 75% d'entre eux (25% en association), ils fonctionnent avec des moyens humains et financiers modestes (la moitié sans moyens en personnel et une implication des retraités conséquente : 60% des Présidents), les Conseils se positionnent majoritairement sur la formulation d'avis, l'évaluation et la prospective (Enquête 2011 de l'APFP).

Enfin, en 2010, concernant l'ingénierie, bien que très variable d'une région à l'autre, elle est en moyenne de 5,6 ETP par Pays. Les régions de l'arc atlantique bénéficient d'une ingénierie plus étoffée que les régions du Centre et de l'Est.

VI. LES PAYS ET LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Année charnière et importante pour les Pays, la loi de réforme des Collectivités territoriales du 16 Décembre 2010 relance les Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), afin de rationaliser la carte intercommunale et syndicale. Elles élaboreront à cette fin un Schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) au plus tard le 31 décembre 2011. Cette loi, dans son article 51, a également abrogé l'article 22 de la LOADT, article relatif aux Pays, et supprimé la possibilité d'en créer de nouveaux (au sens de la LOADT).

Toutefois, lors du débat (en première lecture) à l'Assemblée Nationale, le Ministre de l'Aménagement du Territoire a affirmé que "les Pays existants continueront d'exister sur la base légale qui était la leur". Les Pays sont donc soumis à la législation et à la réglementation afférente à leur statut juridique (association, syndicat mixte, groupement d'intérêt public). Si les syndicats mixtes peuvent faire l'objet au cas par cas d'un examen par les SDCI, la liberté d'organisation associative des Pays a été confirmée par le Ministre des Collectivités territoriales¹.

Concernant l'élaboration des SDCI, l'APFP a pu tirer certains constats, suite à une enquête menée en mai 2011. Alors que le principe d'une consultation élargie de ces schémas par les acteurs et élus départementaux était recherchée, les Pays sont d'une part peu présents dans les CDCI, et d'autre part, ils sont non seulement peu associés aux travaux des CDCI, mais peu consultés, ni informés.

Dans la majorité des Pays sondés, un impact sur l'intercommunalité aura lieu, dans le sens d'une réduction du nombre d'EPCI. La baisse peut être significative (de 7 à un EPCI pour des Pays picto-charentais par exemple). Toutefois, la grande majorité des Pays voient diminuer le nombre de leurs EPCI de 1 ou 2 communautés.

Peu concernés directement par les SDCI, les Pays n'apparaissent pas comme la préoccupation essentielle pour la majorité des élus et des CDCI, actuellement plus attentifs aux réorganisations concernant les communautés. Ils le seront cependant indirectement par les effets de la recomposition intercommunale qui en découlera.

Avec des intercommunalités renforcées, au poids démographique plus important et des moyens plus conséquents, et souvent avec des périmètres modifiés, les Pays devront nécessairement redéfinir leurs missions en étroite relation avec les communautés qui les composent, le cas échéant en envisageant une évolution de leur périmètre voire des fusions inter-Pays.

Enfin, pour ceux qui sont concernés par une fusion d'intercommunalités à l'échelle du Pays il est prévu que les missions du Pays soient transférées à la communauté issue de cette fusion. Toutefois, quelques Pays concernés envisagent que les "missions de services" soient transférées à l'intercommunalité, mais que les "missions projets et animation" soient assumées par le Conseil de développement (pour l'heure souvent informel), qui pourrait se constituer en association à cet effet.

En tout état de cause, la valeur ajoutée des Pays apparaît plus que jamais dans leurs capacités d'anticipation et de prospective, de coordination, de mutualisation et de renforcement des solidarités urbain/rural.

¹ http://www.pays.asso.fr/IMG/pdf/Assemblee_nationale_Question_ecrite_No_103951_de_M.pdf