

Henri Nonn et Jean-Alain HERAUD

21 février 2017

**Dossier Pays**

**Note APR N°2**

## **Les pays de la DATAR et les lois de 1995-2000**

Cette Note APR poursuit l'analyse de la notion de pays initiée par la Note précédente (30/12/2016) consacrée à l'histoire ancienne du terme. Nous avons souligné une forte connotation symbolique d'identité territoriale, renvoyant à des peuples et cultures spécifiques qui ont laissé des traces jusqu'à nos jours. Ce tour d'horizon s'était terminé du point de vue du déroulement historique avec la phase d'émergence du fait urbain et de la polarisation métropolitaine au 20<sup>ème</sup> siècle. C'est une question qu'il s'agit de reprendre ici dans le cadre des politiques récentes d'aménagement du territoire. Les lois des années 1995 à 2000 qui récupèrent l'idée de Pays, en lui conférant un statut officiel, sont préparées par la politique de la DATAR sur trois décennies – avec diverses interférences nationales et européennes à partir des années 1980. L'intérêt de revenir sur cette histoire est que le débat est de nos jours loin d'être éteint. Les enjeux restent similaires : arriver à construire des espaces de relative proximité, particulièrement en zones rurales mais en relation avec les villes, en luttant toujours pour cette dimension de concertation et de prise en main de leur destin par les habitants qui semble si difficile à maintenir en France face à la posture hiérarchique de l'administration centrale (et peut-être aussi face à l'apathie des citoyens...). Pour reprendre les termes de Michel Rapaed, rapporteur du document *Espaces de solidarité : bassins de vie et pays* pour le Conseil Economique et Social en octobre 1995 :

*Le « pays » nous semble l'espace pertinent pour rénover nos institutions et nos méthodes. Le « pays » est porteur de fécondité, à condition que le projet précède l'institution, que le projet soit l'émanation du « pays », que les forces vives de chaque pays aient, de droit, la possibilité participer et de s'impliquer » Conseil Economique et Social (1995, p.182).*

## **Le contexte de la France rurale dans les années d'après-guerre**

Dans les années 1960-70, la DATAR fait revivre une acception du concept de Pays labellisée par l'État dans un objectif d'aménagement et de développement du territoire. Il s'agit de territoires locaux contractualisés sur la finalité de construire une organisation solidaire en mobilisant les équipements et des forces endogènes autant qu'exogènes dans le but de rationaliser l'aménagement. Dès le départ ce concept est pensé avant tout pour les milieux ruraux. Il faut aider la ruralité en difficulté - particulièrement en conséquence de la concentration du dynamisme démographique et économique dans les grandes agglomérations. Il est question de fournir des aides ciblées aux démarches de développement local en favorisant l'approche intercommunale. Les Pays créés dans les années 90 seront *des espaces de projet*, mais au départ l'enjeu est surtout *la réorganisation des services publics de base*. Cette dichotomie ne va d'ailleurs pas de soi, comme le conclut le rapport du CES déjà cité : « *Le Conseil économique et social propose la séparation des missions de solidarité et de services de la mission de développement du territoire. Ce ne sont ni les mêmes hommes ni les mêmes moyens, ni les mêmes méthodes qu'il faut mettre en œuvre, mais il est nécessaire d'assurer la cohérence entre ces deux types de fonction* » (*ibid*, p. 182).

Repartons de la question de la ruralité en difficulté à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. Les effectifs agricoles ont considérablement diminué, ce qui a provoqué un phénomène de désertification des territoires à forte composante agricole. C'est paradoxalement le progrès technique qui a plongé ces territoires dans de grandes difficultés (on peut voir là une des facettes du processus de *destruction créative* de l'innovation au sens de Schumpeter). En effet, la modernisation se fait par la mécanisation qui est source de productivité et donc localement destructrice d'emploi. Elle a amené la restructuration des exploitations et mis fin aux « doubles actifs » qui caractérisait l'écosystème ancien des campagnes. Le départ massif des jeunes vers les régions urbaines laisse des campagnes vieillissantes – ce qui crée du coup un problème supplémentaire d'anémie des finances locales.

La restructuration communale devient une nécessité, mais les communes et syndicats de communes ont peu avancé dans l'effort de rationalisation. Les SIVU, SIVOM et autres districts ont des vocations limitées. Entre les années 60 et 80 la France comporte plus de 10 000 communes de moins de 200 habitants et 20 000 de moins de 500 ! Les cantons ont la vocation de maintenir les services publics de proximité : ils sont plus de 4000 et beaucoup sont en voie de dépeuplement. Les départements sont amenés de manière croissante à prendre en charge ces missions d'aménagement et de développement. Les arrondissements, en tant qu'échelons finaux de la déconcentration de l'État, ne sont guère adaptés à la fonction de développement dans ses modalités contemporaines.

Dans les années 90 la situation est encore en pleine évolution comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 1 : L'intercommunalité**

**Progression de l'intercommunalité en France depuis 1972 :**

	<b>1972</b>	<b>1980</b>	<b>1988</b>	<b>1993</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>
<b>SIVU</b>	9 289	11 664	12 900	14 500	14 490	14 490
<b>SIVOM</b>	1 243	1 980	2 280	2 500	2 298	2 283
<b>Synd. mixte</b>			750	975	1 107	1 124
<b>District</b>	95	147	165	252	322	316
<b>Com. urb.</b>	9	9	9	9	9	11
<b>Synd. d'agg. nouv.</b>			9	9	9	9
<b>Com. com.</b>				193	756	1 105
<b>Com. villes</b>				3	4	5
<b>TOTAL</b>	<b>10 636</b>	<b>13 800</b>	<b>16 113</b>	<b>18 441</b>	<b>18 995</b>	<b>19 358</b>

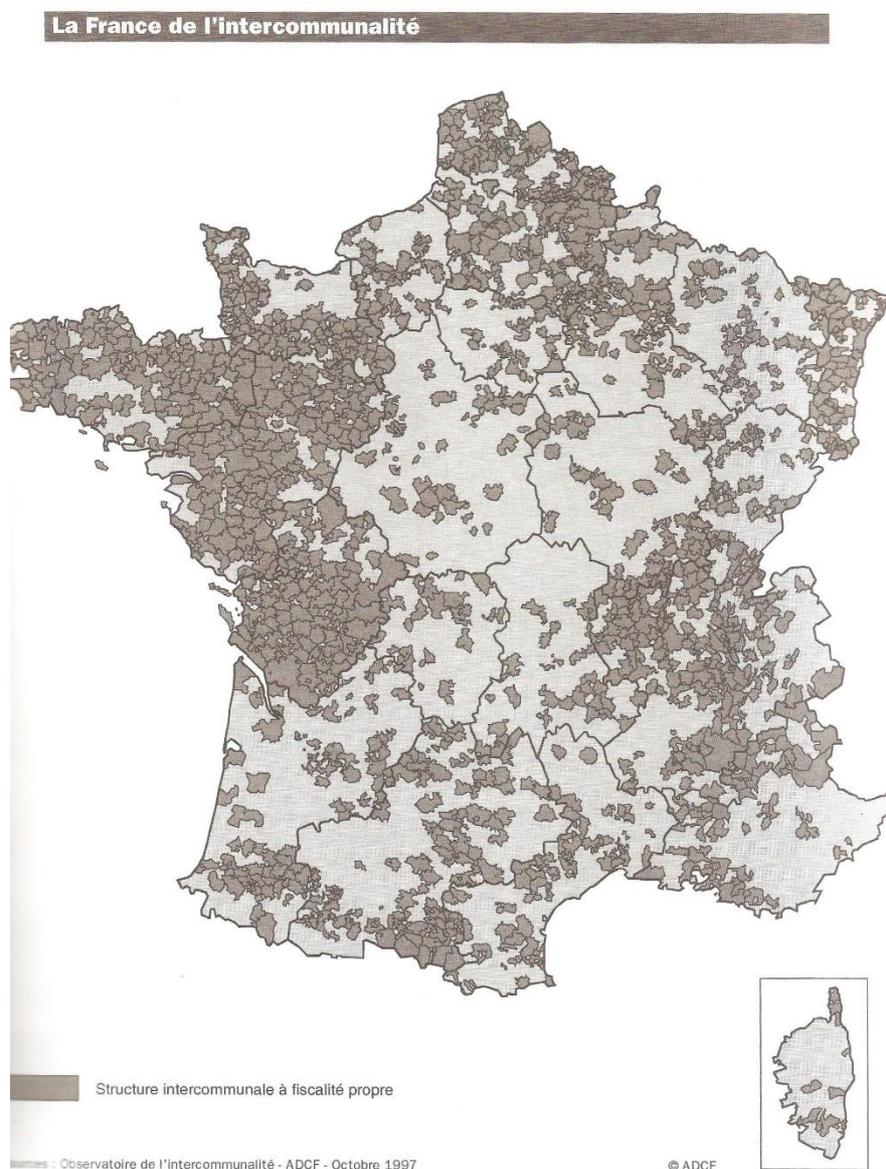
Source : DGCL <sup>14</sup> et "Territoires"

Source : Kotas (1997, p.23)

La France de l'intercommunalité est aussi assez disparate et les régions sont loin de se retrouver au même niveau. L'Ouest de la France est particulièrement en avance comme le montre la Carte 2 ci-dessous. L'Alsace fait aussi partie des régions qui se sont couvertes de structures intercommunales à fiscalité propre.

On peut faire la remarque suivante, en rapport avec les enjeux contemporains : l'avenir des Pays dans le cadre des nouvelles lois - plus précisément les « Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux » instaurés par la loi NOTRe - passe par l'existence préalable d'intercommunalités et nécessite pour fonctionner une structure à fiscalité propre. Le lien entre l'intercommunalité et la construction d'entités sub-régionales comme les Pays (qui soient juridiquement et concrètement valides) semble bien être une constante de l'histoire institutionnelle récente de la France.

## Carte 2 Les régions de l'intercommunalité



Source : Kotas (1997, p.25)

### Le rôle de la DATAR

La DATAR va s'inscrire dans le fil des démarches de soutien au monde rural et de la loi foncière de 1967 qui promeut des « plans d'aménagement rural » (PAR) en concertation avec les élus et les acteurs privés locaux. Le pays conçu par la DATAR en est l'héritier. Il est pensé comme une incitation à l'intercommunalité. Il est formé d'un ensemble de communes solidaires dans l'acceptation d'une procédure de planification structurée autour d'un bourg ou d'une petite ville.

Il reçoit des ressources supplémentaires au titre d'un « Contrat de pays » pluriannuel ciblant le développement économique. Les objectifs sont précisés dans une « Charte de Pays ». Une importante nouveauté de cette politique publique est d'aborder de manière globale le développement en jouant sur les réseaux d'acteurs: inter-connaissance des acteurs élus et non élus, éléments du capital humain et social. Cette dimension ascendante avait été par trop négligée dans les politiques antérieures de planification territoriale.

C'est ainsi que sont nés quelque 280 "contrats de pays", concernant 4 millions d'habitants au total. Avec le développement des établissements publics régionaux (EPR), les Pays ont été assez rapidement confiés à ces nouvelles instances. Ils se retrouvent aussi en concurrence avec d'autres outils comme les Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Le paysage institutionnel du développement local se renforce et se complique par la mise en place d'EPCI à fiscalité propre, l'élaboration de « Chartes intercommunales de développement et d'aménagement ». 300 chartes avaient été signées entre 1983 et 1988 et l'Etat lui-même a individualisé à partir de 1993 des PACT (Programmes d'actions concertées de territoires) pour certains espaces en difficulté, qu'ils soient ruraux, urbains ou industriels. L'Union Européenne de son côté ouvre plusieurs fonds destinés aux territoires présentant une fragilité particulière : l'Objectif 5b pour les zones rurales et l'Objectif 2 pour les territoires industriels (ruraux ou urbains). Ces soutiens sont complétés par les pouvoirs publics nationaux et régionaux à travers les Contrats de Plan État Région (CPER). La DATAR intervient dans ces processus, mais on voit qu'elle n'a pas la main sur l'ensemble de ce qu'elle a lancé.

### **Des traditions régionales spécifiques**

L'ensemble de toutes ces démarches visant à créer des cohérences et solidarités locales a brouillé le dispositif des « Pays-DATAR ». Les efforts en faveur de l'intercommunalité (loi Joxe de 1982), puis le processus de décentralisation à compter de 1983 ont changé les conditions. Cependant, certaines régions et leur Comité économique et social ont anticipé l'évolution en développant à leur compte l'idée de territorialiser leur aménagement-développement en validant des Pays. C'est particulièrement le cas de la Bretagne qui en 1994 se présente comme un « pays des pays ». Une structuration en 25 Pays prend le relais de la planification décentralisée (État et Europe). Ces Pays sont urbains, ruraux, littoraux ou mixtes. Ils sont censés produire des diagnostics, des repérages de potentialités, des concertations entre acteurs, l'élaboration de programmes et la préparation d'arguments en vue des négociations de contractualisation. Pour le CESR de Bretagne, chaque pays doit être doté d'un Conseil de Pays (de droit public, avec des membres élus au suffrage universel) et d'un Conseil de développement qui inclut des représentants des organes économiques, sociaux et culturels.

D'autres régions s'y sont mises comme les Pays de la Loire et l'Alsace. Il s'agit de régions à forte identité, plutôt "fédéralistes". On peut évoquer les États généraux des Pays qui se sont tenus à Mâcon en 1982, ou les activités de l'Union nationale des acteurs et structures de développement local (UNADEL) en 1992, ainsi que de la Fédération des Pays de France. Les Pays sont considérés comme des voies de développement régional équilibré, particulièrement dans les régions possédant un réseau urbain dense en villes moyennes. C'est ainsi qu'existait,



La loi Pasqua-Hoeffel, plus précisément la LOADT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire) du 4 février 1995 avait l'ambition d'élaborer le cadre d'un schéma national d'aménagement du territoire: "*mettre en place une politique des "Pays" jugée nécessaire à la redynamisation d'un échelon de base de l'espace national*", avec la volonté clairement affichée de relancer un "*développement local souhaité désormais plus participatif*". Il s'agissait cependant aussi à travers cette loi d'achever la réforme des services publics : l'organisation des services de l'État doit tenir compte des Pays et construire avec eux des actions en faveur du développement, précise l'article 24. Les Pays se définissent par une forme de cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural sont également affirmées.

Cette définition est précise sur les fonctionnalités mais apparaît floue quant à la taille ou au gabarit des Pays (Nonn, 2008). Il est important de souligner aussi que la loi *fait entrer le Pays dans le droit administratif mais pas dans le droit constitutionnel* : ce n'est pas une collectivité territoriale et son existence est fondée sur le volontariat.

La DATAR estimait que le succès serait assuré avec la création de 400 à 500 Pays en France. Le gabarit territorial envisagé par la DATAR est un peu plus grand que les Bassins de vie au sens de l'INSEE et correspondrait aux Zones d'emploi. La norme serait 30 minutes de distance-temps autour des villes moyennes ou petites. Le projet de constitution de Pays revalorise les dimensions humaines à considérer en aménagement-développement. Il n'est pas tant une question d'homogénéité des paysages ou des productions que de complémentarité entre les milieux et les hommes. Comme dans la définition des zones d'influence urbaines, on considère des zones de chalandise, on observe la fréquentation des lycées comme des hôpitaux, etc.

Une autre finalité de la loi était de faire du Pays un support de développement local, un cadre cohérent de projets collectifs viables. La loi oriente vers des projets « globaux » où puissent co-participer des acteurs publics et privés économiques et sociaux. Les projets partagés entre ville et campagne peuvent fédérer plusieurs bassins de vie. Il faut pour cela s'assurer de la présence d'équipements indispensables et de services publics. L'instauration d'un Pays devrait inciter à faciliter une certaine polyvalence des services et l'entité deviendrait un interlocuteur majeur pour ce qui relève des questions sociales.

La création des zones d'emploi par l'INSEE en 1977 anticipait sur le Pays, au moins dans les domaines de l'emploi, des qualifications et du chômage. L'instauration de coopérations entre collectivités territoriales autour de certains services publics (éducatifs sanitaires et sociaux, économiques et techniques...) constitue une forme de développement local endogène, conférant au pays sa dimension de projet. Les dispositifs en réseau apparaissent plus importants que les dispositifs territoriaux dès qu'il s'agit de monter des projets collectifs. Néanmoins, en amenant les groupements intercommunaux désireux de former un Pays à la réalisation d'analyses préalables, au diagnostic et aux priorités locales posées dans un cadre cohérent, la loi encourage la construction d'entités dotées d'un projet ancré sur leur territoire. On retrouve un peu la même philosophie dans la politique récente de l'Union Européenne à propos de la spécialisation intelligente RIS3 (*Regional Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*), dans la mesure où la question n'est pas de gérer des projets de manière

purement interne, mais de s'inscrire dans des réseaux nationaux voire internationaux en valorisant les potentialités du territoire (Foray, 2015).

Malgré l'ambition très positive du dispositif législatif de 1995, des faiblesses fondamentales doivent être soulignées. Le principal problème est que l'on savait d'avance que ce modèle ne couvrirait pas rapidement toute la France. Sa souplesse même implique plusieurs plans de négociation, et donc de freins. Le Pays n'étant pas un échelon administratif et gestionnaire avec des instances élues, il n'est qu'une entité "acceptée" par les Conseils régionaux et autres collectivités territoriales, après avoir été "constaté" et évalué en étudiant sa charte et les projets sous-tendus.

En fait, on compte sur la réussite des premiers Pays pour réaliser leur extension à l'ensemble de l'Hexagone, sur un temps assez long et sans structure imposée. Par exemple la loi n'impose pas des Conseils de Pays avec une constitution précise (elle est muette sur le choix des délégués). Il n'y a pas non plus de fiscalité spécifique prévue hors des dotations d'EPCI (agrandi) et d'éventuels contrats de développement ou d'aménagement. Les moyens sont donc parcimonieux et largement dépendants de négociations et de partenariats impliquant des acteurs privés.

### **La loi de 1999, dite « Voynet », prolongée par le décret de 2000**

Lorsque la loi de 1999 est publiée, 280 pays sont déjà constitués ou en projet, ainsi que 90 communautés d'agglomération. Pour la plupart, ces pays retrouvent en gros les contours et contenus de *zones d'emploi*. Ils appliquent la logique de combinaison ville-campagne hors grandes agglomérations. Pays et agglomérations sont toujours considérés comme des "territoires vécus" contractualisant avec l'État et les Régions pour des projets de développement dans le cadre des CPER.

Le Pays reste un territoire aux contours librement choisis, proposé par les acteurs locaux selon les critères de cohérence géographique, sociale, économique et culturelle reconnus par un consensus local. Cependant, le CIADT du 25-12-1997, puis les termes de la loi Chevènement de 1999 réaffirment les orientations du gouvernement en matière d'aménagement développement. Le pays s'inscrit dans la logique des CPER, Contrats de Projet (anciennement de Programme) État-Région.

L'innovation institutionnelle que représente le Pays présente finalement les caractéristiques suivantes:

- Un lien certain avec le concept de *Zone d'emploi (ZE)* au sens de l'INSEE. Rappelons qu'une zone d'emploi est un espace géographique où la majeure partie de la population habite et travaille. En principe, la majorité des habitants ne sort pas de cette zone pour se rendre sur son lieu de travail. De facto, cette zone est aussi un lieu de vie. On emploie souvent l'expression de *Bassin d'emploi* pour rendre compte de l'idée que cette zone est un territoire naturel pour les habitants qui y résident, principalement en fonction du marché du travail, mais que c'est aussi un territoire pertinent pour les diagnostics territoriaux locaux, et pour la mise en œuvre de politiques territoriales, qu'elles soient initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux.

- Une complémentarité et une solidarité affirmées entre villes et campagnes. On veut éviter la constitution de Pays qui seraient nés d'attitudes défensives vis-à-vis des pôles urbains. Il est souhaitable d'inclure des unités urbaines de plus de 50 000 habitants.

- Les rapports avec les *Parcs régionaux* doivent être éclaircis : leur Charte doit être respectée en priorité.

- Une *Charte de Pays* doit confirmer le périmètre et constituer une organisation interne minimale du Pays. Elle est entérinée par les instances d'Etat et les instances socioprofessionnelles. Il est possible de créer un *Comité de pilotage* pour l'élaboration de la charte, des diagnostics et du projet. Un *Conseil de développement* est mis en place dès la phase d'étude : c'est une instance fédérative ouverte à la société civile. Il possède un statut juridique et a accès à une fiscalité propre sur la base de compétences déléguées ou en association avec les EPCI qui forment le Pays. Des domaines de compétences peuvent être adjoints en accord avec les préfetures, par exemple dans le domaine du commerce, du tourisme, de la politique de la ville ou de la santé.

Notons cet aspect important de la loi Voynet : elle prévoit ces comités et conseils qui vont donner une dimension beaucoup plus opérationnelle aux Pays ; en effet, les divers types d'acteurs du territoire doivent se concerter pour désigner des représentants dans ces instances. De ce simple fait, une prise de conscience émerge, une réflexion collective... Bref, on passe de l'idée à la gouvernance.

À l'été 2001, plus de 200 démarches de Pays étaient engagées, couvrant les deux-tiers du territoire national. Il faut noter que ces Pays, à travers leur Charte, n'hésitent pas à s'impliquer sur des questions nationales voire européennes en matière d'environnement, d'aide aux publics en difficulté, de formation, etc. La *Charte* amène à des *projets* et les projets à des *contrats*. Concrètement, le projet collectif d'aménagement et de développement permet d'accéder à des financements contractuels de l'État et de la Région, voire d'obtenir des crédits européens. Les enjeux nationaux guident sensiblement les initiatives locales: c'est ce que la loi Voynet met en place par la mise au point de "schéma des services collectifs nationaux".

Le renforcement structurel des Pays a donc apporté un gain d'autonomie, mais ce processus se trouve limité par la nécessité d'obtenir des contrats publics. Le *Décret du 09-09-2000* sur les Pays précise les procédures et délais à respecter pour constituer un Pays: dossier à adresser au Préfet de région précisant le périmètre proposé, le nom, le siège de la collectivité ou de l'organisme chargé de la coordination au cours de la procédure... Le préfet saisit pour avis les conseils des collectivités concernées. La constitution de la Charte suppose un rapport de diagnostic mentionnant les évolutions locales récentes, un document d'orientations fondamentales à 10 ans, des documents cartographiques d'accompagnement (en particulier d'urbanisme), etc. Le préfet prend un décret d'approbation. Comme on peut le constater, les organes d'État et des collectivités (départements et surtout régions) sont finalement très présents tout au long du processus de création des Pays, même si ceux-ci relèvent initialement du volontariat des collectivités locales.

## **Les Pays et les autres concepts territoriaux institués à partir de 2000**

Pour terminer, sans vouloir anticiper sur les analyses futures (prochaines Notes APR), il est important de souligner que la vie des Pays a été influencée par des lois autres que celles qui les ont institués. Par exemple, la constitution des SCOT (Schéma de cohérence territoriale) par la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13-12-2000 ne pouvait qu'impacter les Pays. Rappelons que le SCOT est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. Il en va de même des Plans locaux d'urbanisme (PLU) qui visent à gérer la consommation d'espace (particulièrement en périurbain), à préserver les espaces affectés aux activités agricoles ou forestières, à équilibrer la répartition territoriale des commerces et des services, à maîtriser les obligations de déplacement, gérer l'environnement et promouvoir le développement durable...

Comme les Pays ne concernent pas que les espaces ruraux et doivent précisément gérer l'interface ville-campagne, il leur est impossible d'ignorer les capacités d'impulsion des villes aussi bien que leurs problèmes. Du coup les projets d'agglomération promus par la loi Chevènement viennent interférer avec la problématique des pays. Les communes et EPCI à la proximité des villes ont de fortes raisons de s'engager aux côtés des agglomérations concernées. Si les contrats de ville restent voués au cœur d'agglomération, les liens entre projet d'agglomération et pays font l'objet de négociations (y compris dans le cadre de CPER). La loi SRU fait de l'agglomération un territoire dont la gouvernance est renforcée. Celle-ci devient le pivot de la planification spatiale. On voit bien de nos jours que les Pays qui fonctionnent bien en Alsace sont souvent ceux qui confondent leur périmètre avec un SCOT (et ont la capacité de se retrouver dans la nouvelle structure des PETR).

## Annexe : Les Pays en Alsace

La carte de la page suivante présente les 10 Pays constitués en Alsace sur la base des LOADT de 1995 et 1999, et que le Conseil Régional d'Alsace s'est engagé à soutenir – ce dernier a inscrit un montant de 12,3 M€ pour accompagner les démarches de Pays dans le CPER 2000-2006.

Fin 2004, le territoire alsacien est presque complètement couvert par ces 10 pays (93% des communautés de communes et d'agglomération, soit 90% des communes et 71% des habitants. A cette date, 9 avaient adopté leur Charte de Pays (il manque le **Pays Rhin-Vignoble-Grand Ballon**). Le tableau suivant résume l'orientation principale des programmes d'action :

**Pays d'Alsace du Nord** : Développement touristique, valorisation des énergies nouvelles (particulièrement la géothermie), développement des réseaux numériques.

**Pays de Saverne Plaine et Plateau** : Transports collectifs, santé, tourisme, accueil des entreprises.

**Pays Bruche-Mossig-Piémont** : Formation, transports collectifs, habitat, culture et paysages (Leader+).

**Pays d'Alsace Centrale** : Transports collectifs, habitat, pépinière d'entreprises de Sélestat.

**Grand Pays de Colmar** : Biopôle (agronomie et biotechnologies), accueil d'entreprises, Eurodistrict avec Freiburg.

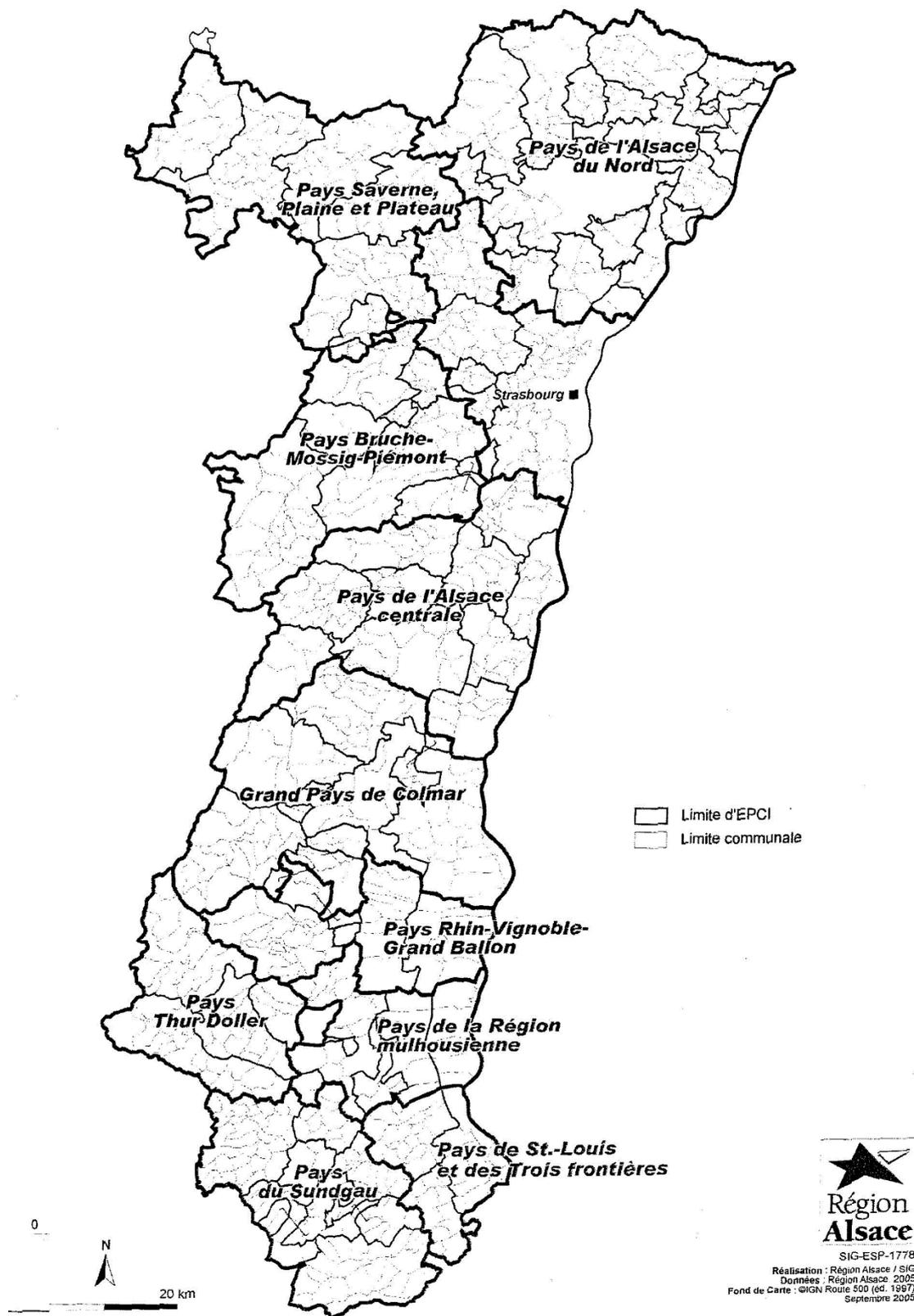
**Pays Thur Doller** : Plate-forme emploi-formation, création d'entreprises, réhabilitation de friches, énergies renouvelables, services à la population.

**Pays du Sundgau** : Programme Saône-Rhin, transports collectifs, manifestations économiques et équipements prioritaires

**Pays de la Région Mulhousienne** : Agriculture périurbaine, schéma de développement commercial, réutilisation des installations ferroviaires des Mines de Potasse d'Alsace, inventaire des patrimoines, observatoire du foncier d'entreprise.

**Pays de Saint-Louis et des Trois Frontières** : Pôle technologique en métrologie, transports collectifs, accueil touristique et services à la population.

# Les Pays en Alsace en 2005



## Références bibliographiques

Baudelle, G. (1995) (ouvrage s.l.d.), *De l'intercommunalité au pays*, Ed. de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Conseil Economique et Social (1996), *Espaces de solidarité : bassins de vie et pays*, Rapport présenté par Michel Rapeaud, Journal Officiel, Paris.

Foray (2015), *Smart specialization. Opportunities and challenges for regional innovation policy*, Routledge, London, New York.

Kotas, M. (1997), *Politique de Pays*, Rapport de mission, DATAR, La Documentation Française, Paris.

Nonn, H. (2008), *L'Alsace et ses territoires*, PUS, Strasbourg.