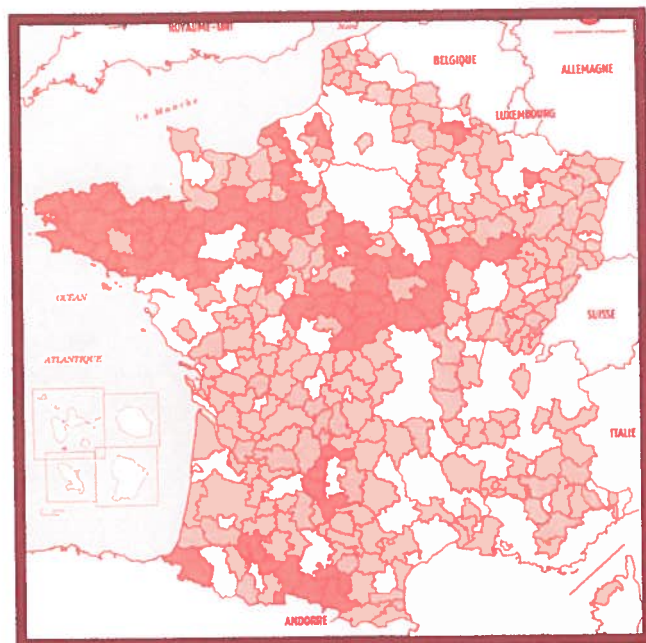




Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement
Parc Grandmont, 37200 Tours

Mémoire de recherche

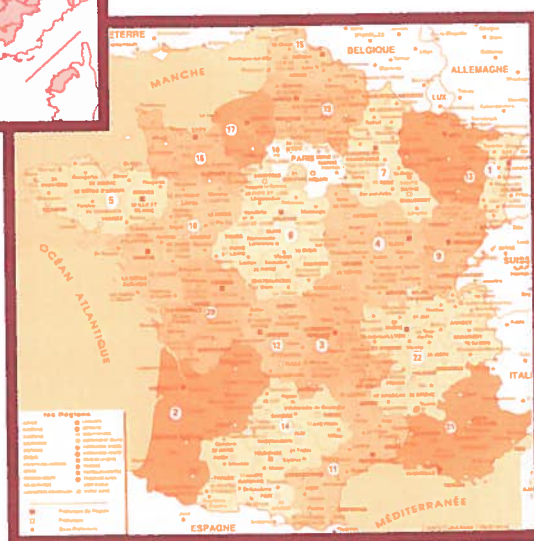


LES PAYS :

Une base

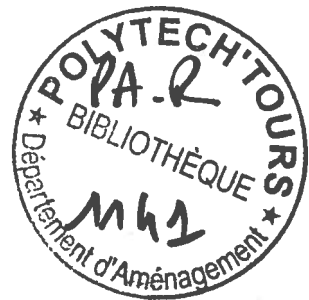
territoriale

contestable ?



MAC3 1R 2004 NOR

**QUELS FONDEMENTS POUR LES NOUVEAUX
TERRITOIRES DE PROJET ?**



Remerciements

Ce mémoire est l'aboutissement d'une année de réflexion sur le thème des pays. C'est également le fruit de mes nombreuses rencontres avec les acteurs impliqués dans la politique des pays.

Je souhaite remercier l'ensemble des élus locaux et des animateurs du pays Castelroussin-Val de l'Indre et du pays Centre Ouest Bretagne pour le temps qu'ils m'ont accordé et pour les informations qu'ils m'ont fournies lors de nos entretiens.

Pour le pays Castelroussin-Val de l'Indre, je remercie tout particulièrement :

- Monsieur Blondeau, maire de Déols, conseiller général du canton de Châteauroux Est, vice-président de la Communauté d'Agglomération Castelroussine et président du Pays Castelroussin-Val de l'Indre,
- Mademoiselle Delarbre, chargée d'études au pays Castelroussin-Val de l'Indre
- Monsieur Lavaud, maire de Nihérne et membre du conseil de développement du pays Castelroussin-Val de l'Indre,
- Monsieur des Places, maire de Vineuil et membre du conseil de développement du pays Castelroussin-Val de l'Indre,
- Monsieur Plat, ancien maire du Poinçonnet et membre du conseil de développement du pays Castelroussin-Val de l'Indre,

Pour le pays du Centre Ouest Bretagne :

- Monsieur Cann, directeur du pays du Centre Ouest Bretagne,
- Madame Le Clézio, conseillère générale du canton de Mûr de Bretagne et présidente du pays du Centre Ouest Bretagne,
- Monsieur Le Croizier, maire de Trébrivan, président de la communauté de communes du Kreiz Breizh et membre du conseil de développement du pays du Centre Ouest Bretagne,
- Monsieur Le Dour, directeur du GRETA du Morbihan et président du conseil de développement du pays du Centre Ouest Bretagne,
- Monsieur Morvant, maire de Plouray, président de la communauté de communes du pays du Roi Morvan, conseiller général du canton de Gourin et ancien président du pays du Centre Ouest Bretagne.

Ces remerciements s'adressent également aux acteurs économiques, sociaux et culturels de ces deux territoires qui ont bien voulu répondre à mon questionnaire.

Enfin, je tiens à remercier vivement Monsieur Guy Landuré pour la qualité de son encadrement, sa disponibilité et ses précieux conseils.

Sommaire

REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
<u>PARTIE 1 : DU TERRITOIRE A L'OUTIL DE DEVELOPPEMENT, LA LENTE CONSTRUCTION D'UN CONCEPT</u>	
I. LES PAYS DANS LES LOIS D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE 1995 A 2003	8
1. LA LOI PASQUA : UNE VOLONTE DE RELANCER LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	8
2. LA LOI VOYNET ET L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE	11
3. LA LOI URBANISME ET HABITAT DU 3 JUILLET 2003	14
II. UNE NOTION AU CONTENU MOUVANT ET AUX FONDEMENTS EVOLUTIFS	16
1. DE LA GEOGRAPHIE A L'AMENAGEMENT : VIEUX CONCEPT REHABILITE OU DEFINITION INNOVANTE ?	16
2. LE PAYS COMME ESPACE DE CONTRACTUALISATION : UN PREMIER PAS VERS LA RECONNAISSANCE DE L'AMENAGEUR	19
III. LES PAYS DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS : QUELLE REALITE, QUELLE ORIGINALITE, QUELS FONDEMENTS ?	22
1. QUELLE PLACE POUR LES PAYS ?	22
2. LE QUETE DE L'OPTIMUM TERRITORIAL	23
3. HYPOTHESES DE RECHERCHE	27
<u>PARTIE 2 : ETUDES DE CAS</u>	
I. LE PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE	31
1. UN PAYS AUX CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES, ECONOMIQUES ET GEOGRAPHIQUES SINGULIERES	31
2. LE PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE : UNE LONGUE HISTOIRE	36
3. LE PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE : QUELS FONDEMENTS, QUELLE PERTINENCE?	39
4. CHARTE DE DEVELOPPEMENT, GIP ET CONSEIL DE DEVELOPPEMENT : UN FONCTIONNEMENT BIEN RODE	42
5. LE PAYS DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF LOCAL	45
II. LE PAYS CASTELROUSSIN – VAL DE L'INDRE	48
1. UN PAYS AUX CARACTERISTIQUES HETEROGENES	48
2. UNE SITUATION ADMINISTRATIVE DIFFICILE A GERER	54
3. LE PAYS CASTELROUSSIN – VAL DE L'INDRE : QUELS FONDEMENTS ?	55
4. UNE CHARTE ET UN CONSEIL DE DEVELOPPEMENT COMMUNS A L'AGGLOMERATION ET AU PAYS	57
5. UN PAYS QUI A PARFOIS DES DIFFICULTES A TROUVER SA PLACE AU SEIN DU PAYSAGE LOCAL	59

PARTIE 3 : EVALUTATION DES CRITERES DE CONSTITUTION DES PAYS

I. LES FACTEURS DE VIABILITE : DES CRITERES INCONTOURNABLES	63
1. TOUS LES ESPACES PEUVENT-ILS DEVENIR DES PAYS ?	63
2. LA VIABILITE ECONOMIQUE	65
 II. LES FACTEURS D'IDENTIFICATION : NON INDISPENSABLES MAIS NECESSAIRES	69
1. L'HISTOIRE, LA CULTURE, LES TRADITIONS, LA LANGUE: DES ELEMENTS FEDERATEURS AGISSANT SUR LE LONG TERME	69
2. LES CARACTERISTIQUES PAYSAGERES : UN FACTEUR IMPORTANT POUR LA RECONNAISSANCE DU PAYS	70
 III. LE CONTEXTE LOCAL : UNE CONDITION DE REUSSITE	73
1. LE CONTEXTE ADMINISTRATIF ET POLITIQUE : UN FREIN OU UN ACCELERATEUR ?	73
2. UNE INTERCOMMUNALITE BIEN ORGANISEE	76
3. LE PAYS ET LES AUTRES TERRITOIRES DE PROJET : LA DIFFICILE COHABITATION AVEC LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION	78
 CONCLUSION	82
 BIBLIOGRAPHIE	84
ANNEXES	86
TABLE DES ILLUSTRATIONS	103
TABLES DES MATIERES	104

Introduction

Près de neuf ans après la première loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire¹ instituant juridiquement les pays, le paysage français est jalonné par 298 entités² territoriales de cette nature. Dans ce maillage relativement dense, de nombreuses disparités apparaissent tant sur la superficie des différents pays que sur leur nombre d'habitants, leur nombre de communes ou encore sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés. A l'exception des territoires insulaires, le plus petit pays comprend en effet 25 communes et le plus vaste près de 235. Le nombre d'habitants est également fort variable s'échelonnant de 18 000 à près de 420 000. Par ailleurs, un net déséquilibre se dessine entre l'Ouest de la France où les pays souvent très enracinés dans l'histoire locale ont retrouvé une jeunesse et une légitimité grâce à la loi Pasqua, et le Sud-Est du territoire national où l'on observe une absence quasi-totale de pays. L'Ile-de-France présente d'ailleurs un cas similaire à celui du Sud-Est.

Cette situation soulève évidemment de nombreuses questions notamment sur les motivations qui amènent à se constituer ou pas en pays. Les pays ont dans certaines régions des difficultés à trouver leur place et une légitimité à part entière. Certains ont vu dans les pays le nouveau département, d'autres se sont affligés d'un nouvel échelon territorial dans une France déjà bien chargée sur le plan des découpages administratifs et électoraux. Pourtant, le pays n'est toujours pas une collectivité territoriale, il ne dispose d'aucune maîtrise d'ouvrage directe ni même de recettes fiscales. En 1999, la LOADDT a renforcé le dispositif mis en place en 1995, la Loi Urbanisme et Habitat en 2003 n'a fait que simplifier la procédure. Les lois sur les pays se succèdent et les critères concernant leur création demeurent toujours aussi flous générant parfois des aberrations. La principale interrogation est la suivante : les pays : une base territoriale contestable ?

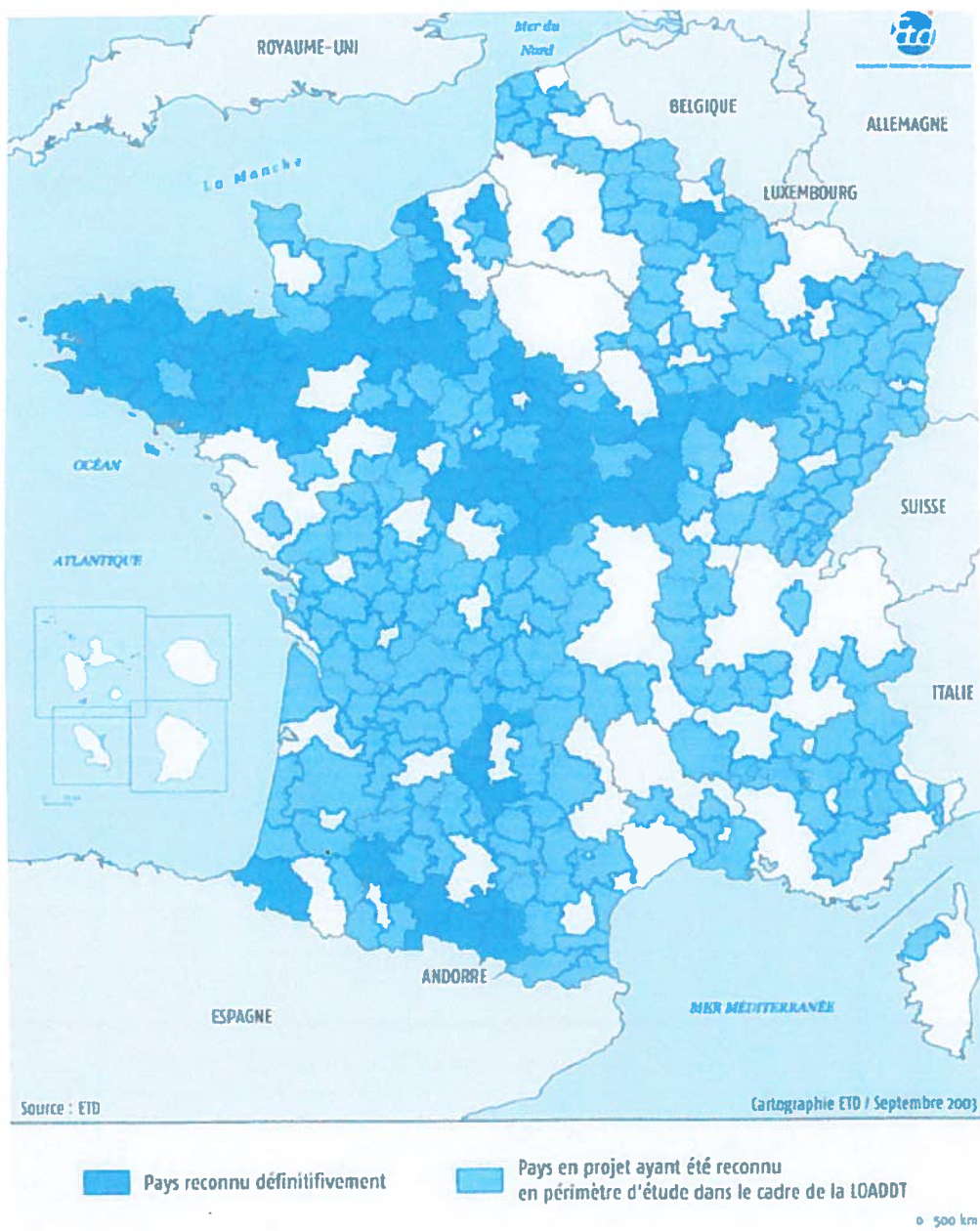
Avec le recul nécessaire à la réalisation d'une analyse objective, la finalité de ce travail est de bien comprendre l'apport que représente un pays pour un territoire. Il s'agit également d'identifier les fondements de sa légitimité et le poids des différents facteurs constitutifs (histoire, économie, social, culturel) dans sa création et sa réussite. La question sous-jacente est le bien fondé de ce recours du législateur à la notion de pays, qui a longtemps appartenue à la géographie et qui rappelle tout sauf un concept innovant au premier abord.

Ce travail de recherche s'articulera en trois parties distinctes. La première sera consacrée à l'analyse des lois d'aménagement et de développement du territoire ayant intégré le pays dans un cadre juridique. La deuxième partie concernera deux études de cas : le pays Centre Ouest Bretagne et le pays Castelroussin-Val de l'Indre. Enfin, la troisième partie développera une réflexion synthétique sur les deux cas précédemment analysés.

¹ Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) du 4/02/1995 dite loi Pasqua

² Etat des lieux réalisé par ETD au 1^{er} septembre 2003

Carte n°1 : Les pays en septembre 2003



Source : Entreprises, Développement et Territoires

PREMIERE PARTIE

DU TERRITOIRE A L'OUTIL DE DEVELOPPEMENT, LA LENTE CONSTRUCTION DES PAYS

I. Les pays dans les lois d'aménagement et de développement de 1995 à 2003

1. La loi Pasqua : une volonté de relancer la politique d'aménagement du territoire

a. Les origines de la LOADT de 1995

La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire fait suite à une longue période de débats sur l'avenir de la politique nationale d'aménagement du territoire. Le CIADT³ de Mende qui s'est déroulé en 1994 a permis de définir le cadre de référence d'une politique d'aménagement renouvelée. Outre la forte volonté de réhabiliter cette politique, deux ambitions sont clairement ressorties des débats. D'une part, il s'agissait de créer les conditions favorables à un développement équilibré du territoire, d'autre part il était impératif de rétablir l'égalité des chances entre les citoyens. A partir de ces deux ambitions majeures, des grandes orientations ont été énoncées. La première orientation visait le développement économique et la valorisation des espaces ruraux, le deuxième axe devait assurer l'adaptation des services publics aux besoins et aux nouvelles demandes.

La LOADT représente véritablement « un tournant historique pour les politiques françaises d'aménagement du territoire »⁴. Elle résulte directement d'une prise de conscience sur les difficultés de l'Etat à répondre aux divers besoins exprimés par la population. Plusieurs constats ont participé à cette prise de conscience :

- l'absence de base territoriale adaptée aux réalités contemporaines,
- une décentralisation inachevée,
- l'échec répété des politiques publiques depuis plus de 20 ans.

La superposition des découpages administratifs français et les lourdeurs qu'elle génère apparaissent comme les principaux éléments à l'origine de la loi Pasqua. Aux collectivités territoriales ainsi qu'aux circonscriptions électorales se sont progressivement ajoutés l'intercommunalité, les espaces de contractualisation et les découpages de l'INSEE. Malgré cette abondance, l'inadaptation de ces espaces aux réalités économiques et sociales contemporaines demeure. C'est dans cette inadéquation des périmètres et des besoins que les politiques successives d'aménagement du territoire ont trouvé leurs limites.

La France se distingue en effet par ses 36 600 communes. Si cet échelon est un gage indéniable de démocratie et de proximité, il se révèle par ailleurs de moins en moins bien adapté à la réalisation de projets d'envergure et ne peut être à lui seul un moteur de développement. L'attachement des habitants et des élus à cet échelon est toutefois un argument de poids contre le changement.

Pour palier ces lacunes, les communes ont de plus en plus recours à l'intercommunalité. Cette solution a effectivement montré de nombreux avantages. Toutefois, beaucoup de communes ont encore des craintes à intégrer un Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Ce type de structure participe en partie à la dichotomie persistante entre milieux rural et urbain. En outre, les communautés de communes sont des espaces de gestion à court et moyen terme mais n'ont pas toujours les capacités de mener une réflexion prospective pour les dix ou quinze ans à venir.

³ Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire créé en 1964 et présidé par le Premier Ministre.

⁴ Bernard Leurquin dans La Politique d'aménagement du territoire, p.265 « la politique des pays : points clés et difficultés d'application ».

Quant aux départements, ils s'avèrent être dans certains cas des interlocuteurs trop lointains. Ils ont souvent des difficultés à trouver une cohésion dans leur politique entre les espaces fortement urbanisés et ceux beaucoup plus ruraux. L'existence de plusieurs villes importantes au sein d'un même département n'est pas de nature à créer une réelle unité. Laurent Loeiz⁵, farouchement opposé aux départements, va jusqu'à affirmer que « le morcellement de la France en départements n'a cessé de peser négativement sur la partie supérieure de son armature urbaine, générant ainsi une urbanisation à deux vitesses ». Alors qu'à son origine le département devait permettre de développer la proximité et la solidarité des territoires, le manque de symbiose entre la ville et la campagne est toujours d'actualité. Si le département est parfois trop vaste pour mener des actions d'intérêt local, il manque également de poids vis-à-vis de l'Etat.

Les lois de décentralisation de 1982/83 n'ont pas engendré les changements escomptés. La répartition des compétences entre les différents niveaux territoriaux manque encore de clarté et les moyens financiers n'ont pas toujours été à la hauteur des nouvelles missions. Par ailleurs, les politiques publiques paraissent encore trop sectorielles.

C'est à partir de ce bilan relativement négatif que la loi Pasqua s'est construite.

b. Le pays : la clé de voûte de la LOADT

Il est fréquent qu'une nouvelle orientation politique engendre la création d'un découpage territorial approprié. La loi Pasqua ne semble pas avoir échappé à cette tradition puisqu'elle est essentiellement axée sur le découpage du territoire national. Pour répondre aux objectifs de la nouvelle politique d'aménagement du territoire, un nouveau type d'espace a été créé. Le pays est l'élément essentiel de cette loi.

Le souhait du législateur était de proposer un territoire conciliant différents enjeux relevant du domaine social, économique, politique mais également de l'organisation des services publics. Cette diversité des intérêts au sein d'un seul et même territoire en fait toute la richesse mais aussi toute la difficulté. Véritable espace vécu, le pays doit être l'expression des dynamiques à l'œuvre sur un espace déterminé. C'est également le lieu de réalisation d'une triple ambition : la gestion coordonnée des services publics, l'affirmation d'un territoire identitaire et la dynamisation d'un espace à travers un projet économique. Le pays est clairement présenté comme l'instrument privilégié de reconquête du territoire.

Outre les diverses missions qui lui sont assignées, le pays est présenté comme un territoire relativement complexe. Cette citation de Bernard Leurquin dans La politique des pays⁶ en atteste : « Ce sont des espaces identitaires d'aujourd'hui tenant compte d'un passé plus ou moins récent, mais s'adaptant aux habitudes quotidiennes de leurs habitants modernes ».

— Un espace fonctionnel

Le pays, tel qu'il est présenté dans la loi Pasqua, est un fédérateur de bassins de vie. « Une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie organisées en pays » est recommandée. Le bassin de vie correspond à un découpage réalisé par l'INSEE regroupant un ensemble de communes à l'intérieur duquel les habitants et les entreprises trouvent une majorité de commerces et services dont ils ont besoin. La DATAR définit le bassin de vie de cette façon : « le

⁵ Laurent Loeiz, La fin du département, le recours au pays

⁶ op.cit p.6

bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux principaux services et à l'emploi. C'est un territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services ». Ce zonage est à rapprocher de la zone de chalandise ou encore du bassin d'équipements collectifs. La proximité et l'accessibilité sont des paramètres importants qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la constitution du pays. En règle générale, ce bassin de vie est polarisé par une ville moyenne ou petite qui offre les équipements structurants et les services indispensables à la satisfaction des besoins quotidiens. Sa taille est environ celle d'un canton. Le pays peut regrouper plusieurs bassins de vie voisins.

Le bassin de vie répond à une logique d'ordre fonctionnel fondée sur des flux économiques se polarisant le plus souvent sur une ou des entités urbaines identifiées comme telles. Cette configuration traduit une interdépendance entre la ville-centre et l'espace périphérique.

— *Un espace identitaire*

Le pays, s'il s'en tenait aux éléments qui viennent d'être évoqués, serait un espace aux enjeux essentiellement économiques. Le législateur n'a pas souhaité cela puisque le pays doit être le lieu d'affirmation d'un territoire identitaire. Cette identité doit permettre de différencier le pays des autres découpages territoriaux. Le véritable critère à prendre en compte dans la constitution et la reconnaissance du pays est « la cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ». Les éléments géographiques et culturels contribuent à la recherche identitaire du pays. La référence à Fernand Braudel⁷ apparaît de manière implicite. Cet historien considère le pays comme un facteur d'unité et de solidarité qui a en partie façonné ce qu'il nomme la « France plurielle ».

Ce besoin de trouver dans chaque pays un aspect identitaire semble également traduire une quête de légitimité. Le pays doit être un espace cohérent et pertinent. Le fondement identitaire permet donc d'asseoir une politique et de conforter les actions entreprises. L'identité est concomitante au sentiment d'appartenance des populations. Si une identité locale et un sentiment d'appartenance sont reconnus par une majorité d'habitants, le territoire apparaît simplement comme le support physique de cette identité.

Les éléments patrimoniaux, architecturaux et paysagers occupent une place majeure dans la recherche de cohérence et d'identité. Le dossier de candidature des pays en préfiguration contenait en effet une question sur ce sujet : « Le Pays présente-t-il une identité culturelle, paysagère, architecturale ? ». En réalité, ce sont toutes les caractéristiques et les particularités locales qui doivent être identifiées et participer à la construction du pays.

— *Un espace de projet et de partenariat*

Le pays, outre son intérêt identitaire, a vocation à devenir un territoire de projet. En tant que lieu d'exercice de la politique de développement local, c'est un espace à double enjeu. Il doit permettre la réorganisation des services publics et la mise en place d'une véritable politique de développement économique. Il constitue le lieu d'émergence d'un projet de développement commun aux acteurs locaux. Peu de précisions sont apportées sur la teneur de ce projet de développement et sur les modalités d'association des milieux socioprofessionnels et associatifs. La loi est assez évasive, elle mentionne simplement l'élaboration d'un « projet de développement commun avec les acteurs

⁷ Fernand Braudel, *L'identité de la France*, tome I « Espace et Histoire », partie 1 « Que la France se nomme diversité ».

concernés ». On peut s'interroger sur la manière dont vont s'investir les acteurs socioprofessionnels dans ce projet de développement. L'objectif essentiel était d'instaurer entre les acteurs socio-économiques, les collectivités et l'Etat un dialogue et une habitude de travail en commun. Le caractère innovant de la loi a nécessité une phase expérimentale au terme de laquelle les organisations les plus probantes seraient prises en compte.

La loi Pasqua marque une rupture avec les politiques technocratiques et normatives menées depuis plusieurs décennies. Toutefois, elle offre une réflexion encore empreinte de centralisation. L'Etat est l'acteur central de cette politique qui se veut novatrice. Il est en quelque sorte le garant de la réorganisation des services publics à la population. Son principal objectif est le développement équilibré du territoire. Malgré son rôle central, l'intervention de l'Etat ne se conçoit qu'en partenariat avec les élus locaux. Le développement endogène va, avec la loi Pasqua, acquérir une place intéressante au sein des politiques nationales. La grande nouveauté se situe selon Bernard Leurquin dans l'association de deux notions jusque là indépendantes : la notion d'aménagement et la notion de développement.

2. La loi Voynet et l'introduction de la notion de développement durable

La loi d'Orientation pour l'Aménagement et de Développement Durable du Territoire présente des champs d'intervention plus larges que ceux de la LOADT. Les trois piliers de cette loi sont le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. L'article 1^{er} de la loi stipule que la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire « tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels ». L'introduction de la notion de développement durable est l'une des innovations majeures de cette loi. La loi Voynet, entend, transcrire à travers la politique des pays, les engagements pris en 1992 lors du Sommet de Rio de Janeiro. Le pays est présenté comme l'outil de mise en œuvre des orientations du développement durable.

a. Le nouveau cadre législatif des pays

La LOADDT entérine la notion de développement ascendant. Le pays est le lieu de rencontre entre les politiques nationales et les initiatives locales. Sa procédure de création et son statut juridique s'en trouvent renforcés. Le pays est désormais un lieu privilégié de contractualisation.

– Une reconnaissance en deux temps

Sur le fond, le pays de la loi Voynet est le même que celui défini dans la LOADT. Cette loi rappelle que « lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent ont vocation à se regrouper en Pays ». Si la tournure grammaticale a quelque peu changé, la teneur de la loi est similaire.

Les différences se retrouvent plutôt dans la construction juridique du pays. La Loi Voynet met en place plusieurs étapes de création. Deux phases distinctes sont prévues. La première étape est celle du périmètre d'étude qui débute au moment de la candidature des communes et des groupements de communes souhaitant s'engager dans une démarche de pays. La Commission Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT) ainsi que le département et la région émettent un avis sur l'opportunité du territoire proposé. La seconde phase, consiste en l'élaboration et

la validation du projet de pays. Ce projet prend la forme d'une charte. Cette dernière est un élément incontournable dans la mesure où elle conditionne la reconnaissance du pays. Ce n'est qu'une fois la charte de développement validée par les communes et leurs EPCI mais également par la région, le département et la CRADT, que le périmètre du pays est reconnu comme définitif. A ce moment précis un conseil de développement doit être mis en place. La dernière étape est celle de la création d'une structure juridique portant le pays. Deux statuts sont envisageables : un Groupement d'Intérêt Public ou un Syndicat Mixte. Le pays est ensuite à même de signer avec la région un contrat de pays qui s'insérera dans le volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région.

– *Le projet de territoire formalisé par une charte de développement durable*

La réalisation d'une charte de développement n'est pas en soi une nouveauté. Elle était déjà préconisée dans la loi Pasqua. En revanche, elle prend toute son importance à travers la LOADDT en devenant la condition « sine qua non » à sa reconnaissance. Le pays est ainsi réaffirmé comme étant un territoire de projet. Un rapport réalisé par le Conseil Economique et Social de la Région Centre définit le projet comme le résultat de « la construction entre un territoire et l'ambition collective que ses habitants lui confèrent ».

Ce projet exprimé dans la charte de développement est la traduction concrète des missions que se donne le pays. En effet, il s'agit d'un document stratégique exprimant les priorités à moyen et long terme. La charte s'articule en trois parties : d'abord un diagnostic présentant les atouts et les faiblesses du territoire, puis la définition des enjeux et des objectifs à atteindre, et enfin les moyens à mobiliser pour y parvenir. Les engagements de chacun des acteurs sont également officialisés dans ce document. La LOADDT fixe beaucoup plus les règles d'élaboration de la charte que ne le faisait la précédente loi.

La charte de développement est présentée comme garante du développement durable. Elle doit combiner les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de manière globale et transversale. Le projet commun de développement durable est destiné à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

– *Le partenariat prend forme à travers le conseil de développement*

Le partenariat est également fortement mis en avant par la LOADDT. Il doit prendre forme à travers le conseil de développement présenté comme le véritable outil de la démocratie participative. Ce dernier doit être créé dès la phase du périmètre d'étude. Il participe activement à l'élaboration de la charte et à l'évaluation des actions menées par le pays. Les différents rôles qui lui sont assignés sont les suivants : enrichir la démocratie participative, garantir la représentativité de tous les acteurs locaux, permettre l'expression de la diversité des opinions et être un relais entre les élus et les acteurs locaux.

Pour réaliser ces différents objectifs, le conseil de développement doit associer des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs. Sa forme reste tout de même assez souple, les communes et les groupements de communes membres prenant ensemble l'initiative de son organisation.

Le conseil de développement doit être perçu comme une force de proposition mais également de réflexion et d'aide à la décision. Son originalité tient essentiellement au rôle d'animateur qu'il joue au sein du pays. On voit bien que la volonté de partenariat exprimée dans la LOADDT trouve dans la LOADDT une assise législative. Ce conseil de développement présente un grand intérêt dans la mesure où il permet au pays de se distinguer de l'intercommunalité classique.

b. Les autres innovations de la LOADDT

La politique des pays ne représente qu'une partie de la loi Voynet. Toujours dans l'esprit du développement durable d'autres outils ont été mis en place par cette loi.

– La création des communautés d'agglomération et leur articulation avec les pays

La communauté d'agglomération a été instaurée par la loi du 25 juin 1999. Cette loi entend effectivement adapter les collectivités locales à l'ampleur de leurs enjeux économiques et sociaux. Tout comme le pays, la communauté d'agglomération est définie comme un territoire de projet. En réalité, elle constitue une forme d'intercommunalité intégrée dans la mesure où elle possède une fiscalité propre et qu'elle est compétente pour réaliser un projet de développement transversal. Contrairement au pays, des indications sur la taille de l'agglomération sont données. La constitution d'une agglomération doit s'appliquer à « une aire urbaine⁸ d'au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants ». Elle doit en outre correspondre à un espace vécu.

La LOADDT préconise un mode d'articulation entre le pays et la communauté d'agglomération. Le pays est en réalité le lieu de rencontre entre les communes périurbaines ou rurales et celles plus urbaines de la communauté d'agglomération. Les deux territoires étant éligibles à un contrat spécifique, une convention doit être élaborée afin de préciser la complémentarité des deux documents. Cette procédure avait pour objectif d'éviter la constitution de pays à caractère défensif. Un conseil de développement commun au pays et à la communauté d'agglomération est également recommandé sur les territoires possédant ces deux structures.

La création de la communauté d'agglomération doit permettre de renforcer la solidarité entre les territoires ruraux et urbains. La communauté d'agglomération, comme le pays, est un outil au service du développement durable. Ces nouveaux territoires doivent promouvoir un mode de gestion intégrant les trois éléments essentiels du développement durable à savoir le domaine économique, le domaine environnemental et l'aspect social.

– Les schémas de services collectifs.

La LOADDT recherche une meilleure cohérence entre les différents échelons territoriaux. Pour cela, le Schéma National d'Aménagement et de Développement du Territoire instauré en 1995 par la loi Pasqua a été supprimé. A l'origine, ce dernier représentait, un élément central de la LOADT dans la mesure où il devait orienter l'ensemble des politiques publiques nationales et locales ayant une incidence sur l'aménagement et le développement du territoire. Ce cadre national était doublé de Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire élaborés par les conseils régionaux tous les cinq ans. Le SNADT et les SRADT devaient également assurer la cohérence des Contrats de Plan Etat-Région en fixant, entre autres, les orientations fondamentales en matière de localisation des investissements publics. Le SNADT n'a finalement pas vu le jour. La LOADDT l'a remplacé par neuf Schémas de Services Collectifs qui concernent différents domaines tels que l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la santé, l'information et la communication, les

⁸ Aire urbaine correspond d'après la définition de l'INSEE à un « ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par : un pôle urbain, une couronne périurbaine composée de communes rurales ou d'unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine. »

transports de marchandises, les transports de personnes, l'énergie, le sport et enfin les espaces naturels et ruraux. Ce sont des documents de planification d'ici à 20 ans. Ils proposent une approche plurielle en termes d'équipements mais également de pratiques et d'usages. Quant aux SRADT, ils sont devenus des documents de réflexion prospective régionale préliminaire à toute contractualisation avec l'Etat.

Le renforcement des complémentarités entre les politiques publiques est le principal enjeu de ces nouveaux schémas. L'Etat continue ainsi à guider la politique d'aménagement. Il conserve un rôle prépondérant dans les politiques publiques de services à la population. Toutefois, le rôle de la région dans les politiques d'aménagement est à nouveau réaffirmé. Les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire sont maintenus, et conservent leur caractère transversal.

– *Le volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région et le rôle accru de la région*

La LOADDT a également pour vocation d'achever la décentralisation. La mise en place du volet territorial au sein des CPER est à cet égard un bon exemple. La région est désormais reconnue comme l'échelon privilégié de reconnaissance des pays et plus généralement comme le principal interlocuteur de la contractualisation avec l'Etat. En outre, elle est un relais incontournable dans la mise en œuvre des politiques nationales. La dernière génération de CPER a pour objectif d'en finir avec les politiques régionales sectorielles. Il s'agit désormais « de passer d'une logique de guichet à une logique de projet ». La mise en place d'un volet territorial doit permettre d'atteindre cette ambition. Les financements émanant des CPER sont destinés aux territoires où s'exercent le partenariat et la concertation. A ce titre les pays sont identifiés comme des territoires de contractualisation. C'est également le cas des agglomérations et de Parcs Naturels Régionaux.

Le pays doit répondre au triple enjeu de la LOADDT c'est-à-dire l'équité sociale, l'efficacité économique et le respect de l'environnement. Parallèlement, il doit se conformer aux principes de subsidiarité et de transversalité.

3. La loi Urbanisme et Habitat du 3 juillet 2003

C'est essentiellement sur la procédure de création des pays que la loi Urbanisme et Habitat apporte des modifications. On sent bien qu'en filigrane c'est un débat sur la décentralisation qui s'opère. On voit réapparaître d'anciens clivages à l'égard des pays et de l'organisation du territoire national. Certains prônent une intercommunalité fondée sur l'autonomie communale et la bonne volonté des élus locaux à se rassembler, les autres souhaitent favoriser l'émergence d'un maillage renouvelé de l'administration dans l'esprit des lois qui se sont succédées de 1992 à 1999.

Les différentes étapes instaurées par la loi Voynet sont supprimées car elles sont jugées trop lentes et trop complexes. La reconnaissance des pays ne se fera plus que par un arrêté préfectoral après élaboration d'une charte territoriale et d'un périmètre. L'avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale est également supprimé de même que l'avis conforme du CRADT. Désormais, seuls les avis des conseils généraux et des conseils régionaux comptent.

Concernant la notion de cohérence territoriale, la LOADDT imposait un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Les communes réticentes ne seront plus incluses de force par le Préfet. Le pays doit comme auparavant présenter une cohérence géographique culturelle, économique ou sociale. Par ailleurs, il est mentionné explicitement que ce territoire peut correspondre à un bassin de vie ou à un bassin d'emploi.

D'autres éléments fondamentaux de la loi Voynet ont failli être remis en cause par le projet de loi. La charte de développement est l'un de ces éléments. La loi telle qu'elle avait été proposée au début, envisageait la suppression de la charte de territoire, le pays n'aurait alors eu qu'à élaborer un projet commun de développement durable beaucoup moins transversal et global que celui instauré par la LOADDT. Toutefois, la notion de charte a été réintroduite comme le montre l'article 95 de la loi Urbanisme et Habitat : «il (le pays) constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre le ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays».

Le deuxième élément auquel des modifications ont été apportées est le conseil de développement. Alors qu'il constituait l'une des innovations majeures dans les dispositions relatives au pays et qu'il devait garantir la démocratie participative, il a été envisagé de le rendre facultatif. Cette mesure a finalement été rejetée par le Sénat. Le conseil de développement continuera donc d'être associé à l'élaboration de la charte et à son suivi. En revanche, quelques changements sont intervenus dans sa composition. La LOADDT proposait que les communes et leurs groupements organisent librement le conseil de développement, cette liberté d'organisation est réaffirmée dans la loi du 3 juillet 2003 à travers cette phrase « les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre ou les communes organisent librement un conseil de développement ». Dans cette formulation il semble que le conseil de développement soit beaucoup plus dépendant des communes et des EPCI qu'il ne l'était auparavant.

Enfin, le troisième changement et non le moindre concerne le statut juridique des pays. Alors que la loi Voynet obligeait les pays à se doter d'un statut juridique -un syndicat mixte ou un groupement d'intérêt public-, afin de faciliter la contractualisation et de recevoir des financements, cette disposition a été supprimée par la loi Urbanisme et Habitat. Les pays ne sont que des espaces de projet ce qui ne justifie pas la mise en place d'un support institutionnel. Cette mesure fait sans doute référence à la crainte de nombreux acteurs de voir le pays devenir à terme une nouvelle collectivité territoriale. 1B

Toutes les modifications apportées par la loi Urbanisme et Habitat sont certes restreintes mais ne sont pas de nature à renforcer le rôle du pays. Elles constituent plutôt un retour à l'esprit de la loi Pasqua qui préconisait une démarche souple. La place du pays au sein du paysage administratif français demeure toujours floue. Ces dispositions montrent bien que huit ans après la première loi relative aux pays, beaucoup de problèmes ne sont pas résolus et que les craintes exprimées par de nombreux élus n'ont guère évolué.

On peut alors se demander quels sont les fondements de la légitimité du pays, et pourquoi avoir choisi de renouer avec cette notion ?

II. Une notion au contenu mouvant et aux fondements évolutifs

1. De la géographie à l'aménagement : vieux concept réhabilité ou définition innovante ?

En prônant le pays comme outil privilégié de reconquête des territoires le législateur remet au goût du jour l'un des concepts majeurs de la géographie classique. Cette notion est en effet bien connue dans certaines régions. On peut cependant s'interroger sur la raison de ce choix et se demander si finalement il ne contribue pas à la confusion actuelle vis-à-vis de la politique des pays. La loi Pasqua avait pour ambition de répondre aux défis de l'aménagement et du développement du territoire pour les décennies à venir. Pourquoi alors avoir pris le parti de réintégrer dans le paysage administratif français l'une des unités territoriales les plus anciennes de l'histoire ? La volonté de légitimer cette nouvelle base territoriale peut être un élément de réponse, mais suffit-elle à faire des pays une base territoriale incontestable ?

La résurgence de cette notion dans les lois d'aménagement pose une autre problème : quels sont les fondements du pays de la fin du XXème siècle et du début du XXIème ? Le concept de pays, à chaque fois qu'il a été restauré, a eu pour fondements des éléments forts différents. Ce sont ces éléments et sa configuration que nous nous proposons d'analyser à travers une rétrospective du concept de pays allant des pagi gallo-romains jusqu'aux territoires de contractualisation des années 70-80.

a. Les pagi gallo-romains : mythe ou réalité

Il semble bien que les pays existaient déjà en tant qu'unité territoriale avant même l'invasion de la Gaule par l'Empire Romain. Ces unités territoriales appelées « cités celtes » ou « pagi gallo-romains », constituaient alors la forme urbaine élémentaire. Elles représentaient le plus petit découpage territorial occupé par une peuplade et étaient organisées autour de l'oppidum. Les habitants de ce territoire lui avaient généralement transmis leur nom.

Au moment de la conquête de la Gaule par l'Empire romain, les historiens évaluent entre 300 et 400 le nombre de pagi formant le territoire de la Gaule. Ce nombre correspond aux objectifs quantitatifs de la LOADT. Charles Pasqua entendait mailler le territoire français de 300 à 400 pays. Les historiens tels que Fernand Braudel¹ font souvent référence « aux 400 pays de Jules César ». Ce dernier a conservé cette maille territoriale après les invasions romaines. Au IIIème siècle avant JC, lors de la réforme du Bas Empire réalisée par Dioclétien, les pagi sont devenus des circonscriptions administratives à part entière, les civitates. Celles-ci vont se calquer sur les cités celtes mais leurs limites géographiques sont assez difficiles à identifier.

Le haut Moyen-Age sera, pour le pays une période moins faste. Au VIIème siècle, dans la « Gaule Mérovingienne », le roi confie le pouvoir local au « comte », recruté parmi les leudes². Le comte a pour mission de diriger le territoire de la cité – civitas- ou de sa subdivision le pays - « le

¹ Fernand Braudel, op.cit. p.8

² Leudes : membres de l'aristocratie liés au roi par un serment et par des dons (Claude Gauvard, La France au Moyen Age du Vème siècle au XVème siècle.)

pagus »-, l'ensemble forme le comté ou le « comitates ». Le pays demeure toutefois ancré dans la vie quotidienne et le sentiment d'appartenance à son égard est toujours aussi présent. Les institutions carolingiennes ont conservé ce cadre administratif. On en comptait environ 200 sous Charlemagne.

b. Le pays sous l'Ancien Régime

Après une longue période sans existence officielle, le pays va refaire son apparition sous l'Ancien Régime, au XVII^e et XVIII^e siècles. En effet, c'est en 1729 avec le Traité de la police de Delamare que le pays va retrouver une place au sein du territoire. Il constitue le niveau inférieur de la province.

Sa définition sera également plus précise. Le pays correspondait à un territoire proche d'une ville et polarisé par elle. On parle alors de son « plat pays ». Les toponymes de ces pays avaient d'ailleurs les noms des villes qui les polarisaient. On en dénombrait environ 213. Cette formule de la ville-pays est aujourd'hui reprise dans la typologie proposée par Jacques Beauchard³. Les thèses concernant la fonction de ces espaces sont divergentes. Pour certains historiens notamment Xavier de Planhol⁴, il s'agissait « d'espaces d'intervention et non d'attraction » ce qui signifie que la ville existait bien mais qu'elle ne possédait pas réellement de poids économique polarisant. Pour d'autres spécialistes, les pays de cette nature ont été des espaces d'attraction, la ville centre était le lieu où se déroulait l'essentiel de la vie économique, elle constituait le lieu de rencontre avec son plat pays. Outre ces 213 villes-pays, on trouvait alors 150 pays sans ville importante présentant une unité culturelle et naturelle. Ces 150 pays correspondent à des entités homogènes. Enfin, à ces deux catégories de pays, viennent s'ajouter quelques dizaines de possessions féodales.

En 1782, l'abbé Giraud-Soulavie⁵ présentait les pays comme des espaces homogènes et déterminés par des affleurements géologiques. Les agriculteurs appelaient ces espaces homogènes du nom de « pays ». On retrouve ici le triptyque pays, paysan, paysage. Le sentiment d'appartenance à ces entités semble puiser son existence dans les conditions géologiques.

La fin de l'Ancien Régime a également connu un courant de pensée fondé sur la géographie des tempéraments qui défendait l'idée que les limites des pays étaient calquées sur les coutumes et leur étendue géographique.

1789 marque la principale rupture avec la notion de pays. La Constituante va leur supprimer toute légitimité et ce jusqu'à un temps relativement récent. Les constituants mettent sur pieds un édifice administratif et politique complètement renouvelé. Cette réorganisation a pour objectif de fonder l'unité de la France. La nouvelle hiérarchie administrative est la suivante : communes, cantons, districts et départements. Les pays ont été remplacés par les districts révolutionnaires. Ils sont entre 6 et 9 par départements et 544 au total. Le but recherché était comme pour la création du département de contrer les identités provinciales, sources récurrentes de rébellions, et ainsi de centraliser le pouvoir. Comme les provinces, le pays était ressenti comme un référent culturel et identitaire pouvant mettre à mal le régime en place. La Constitution de l'an III (octobre 1795) apporte quelques modifications à la pyramide administrative de 1789. Les départements demeurent mais les districts sont supprimés car ils ont été

³ Jacques Beauchard, De l'intercommunalité au pays : les régions atlantiques entre tradition et projets, Partie 2 « De la composition des pays à la constitution des villes-pays, vers une nouvelle représentation des territoires », 1995, ouvrage dirigé par Guy Baudelle

⁴ Xavier de Planhol, Géographie historique de la France, 1988

⁵ L'abbé Giraud Soulavie, Histoire naturelle de la France méridionale, 1782

trop impliqués dans l'action révolutionnaire. Le 13 février 1800 soit le 28 pluviôse de l'an VII, une nouvelle loi sur l'administration de la République est publiée par Bonaparte. Les cadres établis par la précédente constitution sont peu modifiés, en revanche leur fonctionnement et leurs missions politiques sont radicalement transformés. Ce moment est surtout marqué par la naissance des arrondissements et l'instauration des préfets et des sous-préfets. 362 arrondissements sont créés ce qui correspond au nombre approximatif de pays à mettre en place pour mailler le territoire national.

A travers cette rétrospective, on sent bien que le pays est toujours apparu en filigrane dans les découpages territoriaux. La volonté de calquer aujourd'hui le pays sur le périmètre des arrondissements montre, d'une certaine manière une filiation.

c. La pays de la géographie classique : un support naturel et socio-culturel

Le découpage est une interrogation récurrente dans l'histoire de France. Plus qu'une recherche en géographie, les pays présentent un enjeu important d'ordre administratif et politique. A la fin du XIX^{ème} siècle, les pays sont présentés comme une assise scientifique susceptible de légitimer les actions de l'Etat. A cette période, la géographie cherche à être une discipline indépendante de l'histoire.

Dans la géographie classique, la géologie est un critère décisif de découpage du territoire. Cette idée d'une géologie homogène sur laquelle se développe un mode de vie et une pratique de l'agriculture spécifique relève du déterminisme et ne sera pas remise en cause pendant longtemps.

Les pays vont prendre une place importante dans toute l'œuvre de Paul Vidal de la Blache⁶. Les géographes vidaliens sont les premiers à voir dans le pays des réalités sociales attachées à la notion de proximité. Ce géographe propose une véritable hiérarchie au sein des découpages. Le premier échelon correspond aux grands ensembles naturels tels que le bassin parisien ou encore le Massif Central. Tous ces espaces se caractérisent par une homogénéité géologique, climatique et topographique. Le deuxième échelon important est en fait l'ancienne province, elle-même divisée en pays qui constituent le troisième échelon. Ce dernier présente des éléments naturels et historiques. Paul Vidal de la Blache insiste particulièrement sur l'homogénéité physique et humaine des pays. Le pays est le fruit des activités agricoles qui façonnent entre autres le paysage et de la vie sociale qui s'y déroule. Le lien entre le support naturel et l'élément culturel est une sorte de leitmotiv dans la géographie vidalienne.

D'autres auteurs se réclamant de cette école ont beaucoup écrit sur le sujet. Chacun d'eux proposait une approche personnelle mais leurs conclusions étaient sensiblement équivalentes. Pierre Foncin⁷ avait un point de vue plus réformateur à l'égard du découpage régional. Le département et les cantons lui paraissaient trop hétérogènes pour être pertinents et efficaces. Le pays, quant à lui, présentait un lien direct avec les pagi gallo-romains et les régions naturelles. En effet, il représentait selon Pierre Foncin une unité territoriale pérenne. Les principaux facteurs d'identification des pays étaient d'ordre historique et culturel. Fervent opposant du département, il préconisait une organisation du territoire national en 300 pays homogènes.

⁶ Paul Vidal de la Blache, Tableau de la géographie de la France, 1903

⁷ Pierre Foncin, Géographie générale, 1877

Lucien Gallois¹⁶ a opté pour une autre démarche. Il s'agissait d'interpréter le nom des pays et ses usages comme la marque d'un sentiment d'appartenance. Contrairement à Pierre Foncin, il proposait de différencier le pays d'origine historique et culturel de la région naturelle. Une analyse précise réalisée sur le bassin parisien lui avait permis d'en arriver à ces préconisations. Selon lui, le facteur naturel était de loin le facteur essentiel dans le découpage du territoire. La domination du sol sur les activités de ceux qui l'occupaient était indéniable. Pour Lucien Gallois, le pays pouvait recouvrir trois configurations différentes : ce pouvait être une contrée homogène, identifiée par son cadre naturel ou son industrie, ou bien un espace structuré par une ville ou bien encore un territoire historiquement identifié.

d'ja P. George

d. Le pays : une permanence historique résistant à tous les assauts du modernisme ?

Le pays fait donc largement appel à l'histoire. Comme l'écrit Michel Rapeaud¹⁷ : « il (le pays) paraît en cela ancré dans une tradition qui le justifierait comme si, de tout temps, le pays avait virtuellement existé et que la loi venait, enfin, tardivement raviver et concrétiser son existence ». Le pays apparaît comme la synthèse de l'ordre naturel et de l'ordre fonctionnel. La loi de 1995 n'est pas la première à voir dans le concept de pays une légitimité de fait. Toutefois, sa définition a largement évolué au point d'en arriver à une véritable ambiguïté sémantique. Certains chercheurs parlent à propos des pays d'un mythe territorial qui reviendrait régulièrement pendant les périodes de crise. Les mutations profondes qui s'opèrent sur le territoire national appellent une définition modernisée des pays. Il semble donc nécessaire de dépasser l'approche de la géographie classique.

13

2. Le pays comme espace de contractualisation : un premier pas vers la reconnaissance de l'aménageur

Si le pays n'a obtenu un statut juridique qu'en 1995, il a en revanche fait l'objet de divers types de contractualisation depuis les années 70. En effet, les Plans d'aménagement Ruraux, les Contrats de Pays, les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement ou encore les pays d'accueil touristique se sont succédés pendant plus de 20 ans. Les notions de développement ascendant et de territoire de projet se sont donc construites progressivement. En effet, chacun des dispositifs qui vont être évoqués possède le même état d'esprit : l'affirmation de l'initiative locale et d'une plus grande autonomie des acteurs locaux, la mise en avant du développement local et la cohésion entre les acteurs institutionnels et économiques d'un même territoire. La description qui va suivre a pour objectif de comprendre la construction de la définition du pays donnée par les lois d'aménagement. Il s'agit également de comprendre ce que le pays de 1995 a véritablement de novateur.

a. Les Plans d'Aménagement Ruraux

En 1970, ont été mis en place les Plans d'Aménagement Ruraux. L'objectif était notamment d'instaurer une rupture avec les pratiques centralisées. Ces plans proposaient une méthode de planification et de programmation concertée au niveau infra-régional. Ils avaient vocation à définir des perspectives de développement multisectorielles pour les espaces ruraux. Ce document n'impose aucune contrainte, ce sont essentiellement des orientations qui étaient proposées. Le territoire d'intervention devait présenter des caractéristiques historiques et culturelles mais surtout une

¹⁶ Lucien Gallois, Régions naturelles et noms de pays, 1906

¹⁷ Michel Rapeaud, Espaces de solidarités, bassins de vie et pays, Conseil Economique et Social.

année ?

homogénéité naturelle. La notion de cohérence géographique et économique avait donc toute son importance. Le décret instaurant les PAR évoquait une « communauté naturelle ». Les trois principaux objectifs assignés à cette démarche étaient les suivants : tout d'abord le développement des activités socio-économiques (agriculture, industrie, artisanat, commerce et tourisme), puis la délocalisation des équipements de façon rationnelle et cohérente afin de lutter contre le suréquipement des collectivités, et enfin la préservation de l'espace rural. Ce dispositif a connu un succès mitigé, l'absence d'incitation financière et par conséquent de moyens ainsi que son caractère non contraignant ont participé à ce semi échec.

b. Les Contrats de Pays

Dès 1975, les PAR ont été remplacés par les Contrats de Pays. Ces derniers s'appliquaient à des espaces polarisés par une petite ville de 5 000 à 15 000 habitants. La définition était assez floue. Le territoire était en réalité un prétexte pour permettre aux communes de se regrouper en vue de passer un contrat avec l'Etat. Les critères de constitution étaient principalement d'ordre socio-économiques. Il s'agissait d'élaborer un programme global de développement. Les objectifs de ce programme étaient essentiellement économiques et devaient permettre d'agir sur l'emploi tout en enravant l'exode rural. Les Contrats de Pays ont permis d'affirmer la notion de développement local. En effet, les solutions étaient trouvées localement par le biais des acteurs de terrain et la spécificité de chaque territoire devait être prise en compte. Ces contrats étaient facultatifs et imposaient aux communes de se regrouper au sein d'un syndicat de coopération ou d'un district.

En 1977, les Contrats de Pays ont été régionalisés dans les régions qui le souhaitaient et sont devenus les Contrats Régionaux d'Aménagements Ruraux. Cette décision marque la volonté d'accroître le rôle des régions dans le développement économique du monde rural. Il s'agissait aussi à travers cette mesure de donner plus de responsabilités aux collectivités locales en matière d'aménagement. La région instruisait les dossiers et approuvait les programmes au nom de l'Etat. De 1975 à 1982, 357 contrats ont été signés.

c. Les Pays d'Accueil

En 1977, les Pays d'Accueil ont été créés en complément des Contrats de Pays. Constitué à l'initiative des élus locaux, ce dispositif s'adressait aux pays présentant de fortes potentialités naturelles mais aussi patrimoniales. Les Pays d'Accueil ont été mis en place afin de favoriser le tourisme notamment par l'organisation de l'hébergement et des activités. A travers la promotion d'un véritable produit touristique sont également recherchés le maintien et la création d'emplois, le maintien des services et la valorisation du patrimoine.

En 1981, les Pays d'Accueil Touristique sont devenus un label. Ces derniers pouvaient se structurer en fédération au niveau de la région ou de l'Etat. Un animateur de pays était recruté ce qui montre qu'il s'agit d'une structure de développement à part entière. Cependant, ces territoires ne s'apparentaient pas réellement à des territoires de développement tels qu'ils sont définis dans les lois d'aménagement dans la mesure où ils proposaient une approche relativement sectorielle du développement du territoire. Ces territoires étaient généralement peu polarisés. Il est important de préciser que ces espaces existent encore et cohabitent parfois avec des pays plus vastes.

d. Les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement

Plus encore que les Contrats de Pays, les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement caractérisent l'essor du développement ascendant dans les politiques de développement. Créées en 1983, elles s'inscrivent dans la logique des lois de décentralisation. Il s'agissait là de transférer des compétences aux collectivités locales et de réaliser des documents mobilisant les élus et les forces socio-économiques afin d'assurer en commun le développement local. La charte devait définir les perspectives de développement économique, social et culturel à moyen terme. Elle possédait un caractère moins sectoriel que les dispositifs précédents. Elle permettait, entre autres, aux petites communes de mener ensemble des opérations de remembrement, de tourisme et de loisirs et de gérer collectivement des équipements publics. Le territoire disposait des moyens financiers nécessaires à la réalisation des projets. La définition du périmètre n'était pas soumise à l'approbation du Préfet. Ce dernier prenait simplement acte des limites du territoire. La charte devait simplement être approuvée par toutes les communes.

Tous les outils qui viennent d'être évoqués présentent dans leurs fondements des similitudes avec le pays de la LOADT et de la LOADDT. On peut se demander où se situe réellement l'innovation. Les régions ont également initié des dispositifs de cette nature avec des objectifs semblables, par exemple : les contrats de terroirs en Midi Pyrénées ou encore les contrats de pays en région Centre, les contrats régionaux en Auvergne. La loi Pasqua est dans de nombreux cas venue officialiser une démarche déjà lancée soit par la région soit par des acteurs locaux. Ces régions sont aujourd'hui les plus avancées en matière de pays. La globalité imposée au projet est certainement l'une des principales nouveautés. Le caractère plus structuré que confère aux pays la loi Voynet apparaît également comme une avancée en matière de politique de contractualisation.

III. Les pays dans le paysage administratif français : quelle réalité, quelle originalité, quels fondements ?

La principale mission confiée au pays est le développement économique du territoire. Il semble que chaque pays se justifie de lui-même mais cet argument est-il réellement suffisant pour légitimer les pays ?

Les pays posent un problème de fond : quel est leur place au sein du paysage administratif français et à partir de quels critères doivent-ils émerger ? Le pays doit-il reposer sur un cadre naturel, une cohésion spatiale, une identité historique, une communauté culturelle, un espace économique ou encore un fief politique ?

Malgré un rôle du pays renforcé et une assise juridique clarifiée, certaines questions demeurent. Les lois ayant succédé à la LOADT sont intervenues sur leur fonctionnement mais pas véritablement sur leur genèse et leur forme.

1. Quelle place pour les pays ?

a. Le pays et la communauté d'agglomération

La mise en place de la communauté d'agglomération et son articulation avec le pays pose question. Alors que l'un des principaux objectifs de la création des pays est d'en finir avec l'opposition ville-campagne, deux nouvelles structures relevant chacune de ces espaces, viennent à nouveau s'opposer. Le pays doit exprimer la solidarité entre la ville et l'espace rural, quant à la communauté d'agglomération, elle concerne essentiellement les aires urbaines. L'état des lieux des pays réalisé en septembre 2003 par ETD, montre que dans leur ensemble, les pays sont moins urbains que la France métropolitaine. En effet, 39 % de la population des pays vit dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants, contre 68 % au niveau national. La complémentarité entre la ville et l'espace rural semble avoir des difficultés à se mettre en place.

Le pays et la communauté d'agglomération sont tous deux présentés comme des territoires de projet. La différence de statut entre ces deux territoires laisse cependant perplexe. La communauté d'agglomération jouit du statut d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre alors que le pays n'a pas vocation à devenir un nouvel échelon de collectivité territoriale ou une circonscription administrative. En réalité, le pays doit être un niveau supracommunal dont la mission est la réflexion à long terme. Il ne possède pas de maîtrise d'ouvrage, ni de fiscalité propre. Cette inégalité de traitement peut laisser penser que la priorité est donnée à la communauté d'agglomération puisqu'elle possède les prérogatives du pays en tant que territoire de projet et de réflexion et que par ailleurs elle bénéficie des avantages de l'intercommunalité.

Au total, 50 pays sur les 298 constitués en septembre 2003, comprenaient une agglomération ou une communauté urbaine ; cela représente 20% des pays reconnus à cette date. Plusieurs cas de figure se présentent : dans certains cas la démarche est commune et se traduit par un projet unique, dans d'autres cas, les deux démarches sont séparées et aboutissent à deux projets distincts, s'articulant plus ou moins bien selon la concomitance de leur rédaction et la cohérence de leurs orientations.

A partir de ces remarques, on peut s'interroger sur la légitimité des pays quand il existe également une communauté d'agglomération. Un pays incluant une communauté d'agglomération n'est-il pas confronté à la gestion d'un territoire à deux vitesses ? Les diverses sources de financement (contrat de pays et contrat d'agglomération) ne sont-elles pas une marque de cette différenciation ? Le faible degré d'institutionnalisation des pays a pour fonction de préserver une certaine souplesse territoriale, mais à

long terme cela ne risque-t-il pas d'évincer le pays ? Alors qu'en 1999, la LOADDT marquait un renforcement de la politique des pays, la loi Urbanisme et Habitat de 2003 apparaît comme une remise en cause de ce dispositif même si pour l'heure les pays ne semblent pas clairement menacés. Comme le souligne Georges Gontcharoff¹⁸, dès l'été 2002, le Premier ministre annonçait son intention de réformer la loi Voynet, la loi Gayssot et la loi Vaillant. Concernant la loi Voynet, il s'agissait de réaliser « un retour à l'esprit de la loi Pasqua de 1995, loi fondée sur la souplesse et sur la liberté locale. » Nous avons vu précédemment que l'ensemble des modifications ne vont pas dans le sens d'une affirmation des pays et du rôle qu'ils ont à jouer dans l'aménagement et le développement du territoire.

b. Le pays et les communautés de communes

A ces deux territoires aux articulations complexes viennent s'ajouter les communautés de communes. Certaines d'entre elles sont créées pour faire contrepoids à une communauté d'Agglomération. C'est le cas aux abords des grandes métropoles. Par ailleurs, les communautés d'agglomération dépassent parfois largement les aires urbaines. Il est difficile ensuite de faire coopérer ensemble ces structures au sein d'un même pays. On constate que le terme pays est employé dans le nom de nombreuses communautés de communes. Certains pays ont en effet pour support juridique ce type de structure. C'est le cas du Pays de Loudun qui se nomme Communauté de Communes du pays de Loudun ou encore de la communauté de communes du pays de la Haute-Saintonge. Ces appellations prêtent à confusion et posent à nouveau la question de la place du pays dans le paysage administratif et intercommunal français. Beaucoup de communautés de communes peuvent se prévaloir d'une assise historique comme il est fréquent de le voir en Bretagne ou en Provence. Quelle légitimité peut trouver à leurs côtés un pays ?

Les différentes problématiques qui viennent d'être évoquées nous amènent à nous interroger sur la taille et la configuration des pays.

2. Le quête de l'optimum territorial

a. Les notions de pertinence et de cohérence

Après avoir essayé de comprendre les différents éléments ayant participé à la reconnaissance des pays tout au long de leur histoire, il paraît désormais important de comprendre les logiques de constitution de ces espaces de développement tels qu'ils sont définis par les politiques de développement du territoire.

La délimitation du pays doit traduire une identité et une reconnaissance progressive du projet de développement. Comme nous l'avons vu précédemment dans l'analyse des lois d'aménagement, en fonction des lieux, le pays est à géométrie variable, affranchi normalement des limites administratives. Dans l'ouvrage Lire les territoires de Yves Jean et Christian Calenge, l'auteur défend l'idée que l'utilisation du mot « territoire » dans le cadre des politiques de développement n'est pas neutre, ce terme sous-entend une certaine cohésion et une certaine unité. En effet, les espaces de développement tels que les pays sont la transcription spatiale des politiques d'aménagement et de développement. Les notions de pertinence et de cohérence sont récurrentes dans ces politiques et apparaissent comme la condition sine qua non à leur réussite. On peut alors s'interroger sur ces deux notions et sur ce qu'elles impliquent. La notion de pertinence n'est pas simple. Dans Les mots de la géographie, Jacques Lévy la définit ainsi : « La pertinence ne vaut que dans un contexte où il existe un domaine, celui de la théorie, qui possède une

¹⁸ Revue Pour, n°178, juin 2003.

existence propre, l'identifiant comme un objet ou ensemble d'objets. [...] La pertinence est donc cette tension entre deux exigences contradictoires, qui peuvent aussi s'exprimer par deux autres critères, la cohérence et l'accessibilité. »

Le principal enjeu des territoires de projet actuels et notamment des pays est la difficile adéquation entre les critères économiques, sociaux, culturels, naturels et politiques qu'ils sont tenus de présenter. Outre ces différents critères le territoire du pays doit avoir une échelle adaptée aux missions qui lui sont assignées. Le pays doit également correspondre à un espace vécu. Les critères de reconnaissance de cet espace vécu ne sont pas les mêmes pour tous les acteurs. La population a une approche particulière de l'espace vécu, les acteurs socio-économiques ont également chacun la leur en fonction de leur méthode de travail, quant aux élus leur logique sera conditionnée par des critères d'ordre plus politique. Toutefois, la pertinence et la cohérence du pays reste à l'appréciation des élus et de l'administration. Il est possible que le pays devienne alors un territoire de pouvoir. En effet, est-il réellement possible de créer des pays possédant une concordance entre un espace économique viable et marqué par des flux réguliers, un espace de relations sociales et une organisation politique ?

b. Les critères de cohésion du pays

La principale question qui subsiste et non la moindre concerne les critères de reconnaissance. Sur ce point, les indications données par les trois lois sont restées strictement les mêmes. Le pays doit présenter, rappelons-le, une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Chacun de ces critères semblent avoir la même importance et prévaloir selon le cas. Cependant, plusieurs questions se posent : ces critères ont-ils véritablement tous le même poids dans la recherche de cohérence d'un pays ? Un seul de ces critères peut-il être suffisant pour permettre à un pays d'être reconnu ?

En analysant un par un les éléments donnés par la loi, on en perçoit rapidement des limites. Le critère géographique est cité en premier, il fait appel à des éléments géologiques et paysagers qui pris tous seuls paraissent inadaptés à la mission confiée au pays à savoir l'élaboration d'un projet de développement global. Par ailleurs, ces critères rappellent les pays de la géographie classique. Le relief par exemple peut-il être aujourd'hui un critère pertinent de reconnaissance ? Autrefois il conditionnait les déplacements des habitants et par conséquent leur perception de l'espace environnant, les progrès des transports ont, semble-t-il, fortement modifié les rapports des individus avec les contraintes naturelles.

L'aspect culturel, cité par la loi en deuxième position, fait, quant à lui appel à des notions subjectives et anciennes qui ne paraissent pas non plus suffisantes pour impulser une démarche de pays. En outre, tous les territoires ne possèdent pas une culture reconnue en tant que telle.

Les critères économiques et sociaux sont quant à eux intéressants dans la mesure où ils semblent être en adéquation avec les objectifs recherchés à travers la politique des pays. En revanche, on voit mal quelle différence il y aurait entre un pays et un bassin de vie ou d'emploi. Par ailleurs, comme le souligne Michel Rapaed dans son rapport intitulé Espaces de solidarités, bassins de vie et pays : « les privilégier abusivement ne serait pas dénué de tout danger, en ce qu'ils présentent un caractère trop conjoncturel et peuvent amener à entériner des situations qui devraient être modifiées. »

Le même rapport cité précédemment conclut toutefois à une extrême souplesse de la loi et indique que celle-ci permet une adaptation à tous les territoires. Par ailleurs, les territoires rassemblant tous ces critères sont forts peu nombreux. Il est évident que tous les pays ne pourront pas répondre à l'ensemble de ces exigences. On peut alors se demander à quoi tient leur cohérence et si les espaces dépourvus de ces éléments peuvent prétendre à former un pays ?

c. La taille du pays

Il semble important de revenir sur cette question. La taille du pays apparaît comme un facteur important à prendre en compte dans l'articulation entre les différents territoires de projets. En effet, on peut croire qu'un pays de grande taille aura moins de difficultés à trouver sa place vis-à-vis d'une communauté d'agglomération.

La taille du pays est également importante pour sa réussite et ses actions. Les débats sur ce point ont été assez nombreux et le sont parfois encore. En effet, les lois d'aménagement ont peu apporté de réponses. Alors que la loi Pasqua préconisait comme échelle de référence plusieurs bassins de vie, la loi Voynet indiquait que le pays devait correspondre à un bassin d'emploi.

La taille de l'arrondissement a été assez fréquemment préconisée. Michel Kotas dans son ouvrage intitulé Politique de pays se montre favorable à cette échelle de grandeur. Le canton se retrouve assez souvent dans les périmètres des structures intercommunales. De même, le bassin de vie ne paraît pas en mesure de soutenir les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Un projet de développement d'envergure ne trouverait pas sa place dans un territoire de cette taille. Le pays doit être un échelon intermédiaire entre le canton et le département, il peut rassembler selon la DATAR « 80, 100 voire 150 ou 200 communes ».

Le panorama que nous offrent les pays est un peu différent des recommandations. En septembre 2003, le pays moyen comptait 83 communes. Toutefois, beaucoup de régions affichent une moyenne nettement inférieure. C'est le cas de la région Centre avec en moyenne 58 communes, de la Bretagne avec 61 communes, de l'Île de France avec 46 communes, du Languedoc Roussillon avec 51 communes, des Pays de la Loire avec 62 communes ou encore de la région Poitou- Charentes dont les pays comptent en moyenne 55 communes et de la région Provence Alpes Côte d'azur avec 35 communes. La région Basse Normandie atteint en moyenne 168 communes par pays. Ces très fortes disparités traduisent bien le fait que le rôle et les missions du pays ne sont pas encore perçus partout de la même manière. Dans les régions présentant les plus faibles moyennes, on peut se demander ce que le pays apporte de plus que les structures intercommunales. Parallèlement, dans les pays atteignant une moyenne supérieure à 160 communes, on peut s'interroger sur l'efficacité de si grandes structures et sur la mise en place de la concertation.

La taille du pays est également à mettre en relation avec le nombre d'habitants du territoire. Là encore aucun critère précis n'est mentionné par les lois d'aménagement et leur décret d'application. Il faut toutefois être conscient qu'en dessous d'un certain seuil d'habitants le pays ne peut pas être viable aussi bien d'un point de vue économique que social. La mise en place d'un projet de développement impose là encore une certaine « masse critique ». Pour Bernard Leurquin ce seuil oscillerait entre 25 000 et 35 000 habitants, les pays ayant un nombre inférieur trouveraient rapidement leurs limites.

Il est par ailleurs difficile de concilier la cohésion du territoire avec des critères normatifs. Il est certain que le législateur n'a pas souhaité imposer de normes pour deux raisons : d'une part pour permettre à tous les types de territoires de prétendre à une démarche de pays et d'autre part pour encourager la formation de territoires cohérents correspondant à des espaces vécus. Cette prise de position a donc un fondement légitime, on peut toutefois se demander si à terme cela ne va pas être préjudiciable à la politique des pays. Les pays actuellement constitués sont très différents les uns des autres. On sait que beaucoup d'entre eux, notamment ceux de la première génération, sont trop restreints pour être économiquement viables à long terme et ce malgré une cohésion incontestable. Est-il possible de constituer des pays dont on suppose déjà qu'ils ne pourront pas répondre à toutes les attentes ? Quels critères privilégier dans la constitution d'un pays ?

d. La configuration du pays : pays polarisé ou pays homogène

La complémentarité entre la ville et l'espace rural est prônée à l'article 23 de la loi Pasqua : le pays est en effet « l'expression d'une communauté d'intérêts économiques et sociaux et assure le cas échéant les solidarités entre la ville et l'espace rural ». Parallèlement l'article 22 déclare qu'un pays doit présenter « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale », ce qui laisse penser que le territoire du pays doit présenter une unité voire une certaine homogénéité. La circulaire du 21 avril 1995 confirme cette impression en précisant que les pays sont « des espaces naturels continus et homogènes ». L'homogénéité et la complémentarité paraissent difficiles à concilier, la première notion semble convenir à des espaces ruraux et rappelle la définition du pays de la géographie classique, la seconde notion est plus tournée vers la polarisation du territoire générant ainsi des problématiques et des dynamiques très différentes. La loi Voynet a eu recours au bassin d'emploi ; cette notion renvoie effectivement à l'idée d'un pôle attractif. Elle réaffirme par ailleurs que le rôle du pays est d'être un lieu de rencontre et de solidarité active entre le milieu urbain et l'espace rural. Toutefois, la nécessité de constituer un territoire polarisé n'est pas clairement explicitée.

Sur quelle forme de territoire le pays doit-il s'appuyer ?

La littérature sur ce sujet est assez abondante. C'est une des questions incontournables dans les recherches menées sur les pays. Pour Bernard Leurquin un pays ne peut pas être totalement rural ou totalement urbain, il doit comprendre une ville centre avec un potentiel d'équipements, de services et d'emplois et un espace rural présentant une réserve naturelle et si possible patrimoniale. On voit cependant des pays se constituer sans ville pôle. Certains pays ont même un caractère défensif. C'est le cas par exemple du pays Val d'Adour qui a été créé en vue de résister à l'influence des villes de Tarbes, Pau et Auch sur l'espace rural. Ce cas n'est d'ailleurs pas un cas isolé.

Le manque de précision sur la configuration du pays a conduit à la situation actuelle, c'est-à-dire des pays aussi divers dans leurs fondements que nombreux. Ce flou, sûrement volontaire - cette loi n'est en effet qu'une loi d'orientation - ne présente pas que des inconvénients, cependant il laisse à penser que tous les types de territoires sont adaptés pour former un pays, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

3. Hypothèses de recherche

a. Typologie des facteurs constitutifs

Comme nous venons de le voir, les lois ayant instauré les pays sont peu précises quant à la formation des pays. Leurs fondements sont pourtant les facteurs de leur réussite et de leur légitimité.

Les différentes lectures sur les pays ont permis d'identifier plusieurs éléments intervenant de manière récurrente dans la constitution des pays. Comme le rappelle Bernard Leurquin dans La France et la politique des pays, la circulaire du 21 avril 1995 constitue un support de référence. Cette dernière précise en effet qu'il faut prendre en compte lors de la délimitation des pays « tous les éléments permettant de constater des solidarités géographiques, culturelles, économiques ou sociales existantes ou en devenir au sein d'espaces naturels continus ou homogènes. » Elle précise également que « la géographie, l'histoire, les espaces économiques et les bassins d'emploi, les équipements structurants (axes routiers, hôpitaux, gares, écoles), les cultures rurales ou les industries locales, les caractères spécifiques des paysages et les caractéristiques du patrimoine et des constructions fourniront de précieux éléments d'analyse pour repérer les identités locales ». Tous ces critères ne sont pas tous de même nature. A partir de cette énumération de critères, deux constats peuvent d'emblée se dégager :

- Tous les facteurs n'ont pas la même importance dans la constitution des pays,
- Tous les facteurs n'ont pas le même rôle dans la constitution des pays.

Ce constat est le point de départ de la typologie des critères constitutifs qui va suivre. Cette dernière permettra ensuite de bien identifier le rôle que joue chacune de ces variables et leur poids dans la création du pays. Elle s'articule donc autour de trois grandes familles de facteurs, elles-mêmes divisées en sous catégories de critères.

FACTEURS DE LEGITIMATION		FACTEURS DE VIABILITE		FACTEURS CONJONCTURELS	
Critères de cohésion et d'identification	Critères identitaires	Critères fonctionnels	Critères de mise en réseau	Critères stratégiques	Critères d'opportunité
Paysage	Histoire	Structure urbaine (ville centre ou réseau de petites villes)	Tradition de travail en partenariat	Leader politique	Politique régionale ou départementale favorable
Relief	Culture		Tradition d'intercommunalité	Volonté de s'affirmer par rapport à un autre territoire	
Patrimoine	Traditions locales	Equipements structurants	Réseaux socioprofessionnels bien organisés	Volonté de mettre en commun des moyens et des stratégies pour optimiser les équipements	
	Langue	Seuil démographique			
		Activité économique génératrice de ressources			

b. Explication de la typologie proposée

Les facteurs de légitimation se déclinent en fait en deux sous-catégories distinctes. La première concerne les facteurs de cohésion et d'identification. On trouve dans cette sous-catégorie trois éléments importants qui sont : le paysage, le relief et le patrimoine.

Les paramètres géographiques sont souvent mis en avant dans la délimitation d'unités territoriales. L'idéal est que le pays puisse correspondre à une entité naturelle. Les facteurs physiques peuvent imposer des flux de personnes et de marchandises particuliers. Ces flux peuvent à terme délimiter physiquement un territoire commun. Même si des progrès techniques ont été réalisés, il semble que le relief ait encore un impact sur les déplacements et du même coup qu'il participe à la reconnaissance du fameux espace vécu. Les rivières par exemple peuvent être vécues comme un trait d'union ou au contraire une limite infranchissable. Le degré d'intensité de ces contraintes géographiques est bien évidemment à prendre en compte.

On peut penser que le paysage fait également partie des éléments de reconnaissance du pays en facilitant notamment sa lisibilité. Il résulte d'une rencontre entre une population et un territoire. Cette définition est d'ailleurs en accord avec celle des pays. On retrouve ici une référence à l'école de la géographie classique.

Le patrimoine, notamment bâti, peut effectivement être un facteur de délimitation d'un territoire de pays. Il est étroitement lié aux caractéristiques géologiques. Les matériaux de construction sont généralement des matériaux exploités localement.

La seconde sous-catégorie correspond aux critères identitaires, elle inclut l'histoire locale, la culture, la langue (régionale ou patois) ainsi que les traditions. Ces éléments apparaissent à première vue comme des éléments identitaires et donc de cohésion. A l'inverse des facteurs précédents, ils interviennent de manière implicite dans la formation du pays. Ils permettent une symbiose entre les différentes parties constitutives d'un territoire de pays. Ils sont qualifiés de facteurs identitaires dans la mesure où ils permettent soit de se reconnaître dans une communauté culturelle soit au contraire d'en être exclu. Les facteurs culturels répondent en effet à des codes de conduite, à des traditions qui sont assez facilement perceptibles. Cela peut ensuite se traduire de manière physique dans les limites du territoire. Ces différents facteurs peuvent donc être un argument de base dans la mise en évidence d'un territoire de référence. Cela suppose bien entendu que les habitants aient une conscience collective de cette culture commune. Ces éléments sont plus subjectifs que ne l'étaient les précédents.

L'histoire locale peut être de grande importance. Elle appartient par définition au passé alors que le pays se doit d'être un territoire répondant aux réalités contemporaines. Cependant, on peut considérer que l'histoire a façonné le présent et que par conséquent elle peut intervenir dans la délimitation des pays.

La langue peut également être un puissant facteur d'identification. Cette identité peut aller jusqu'à provoquer un repli sur soi. Bien évidemment, pour participer à la reconnaissance d'un territoire il faut que cela soit une langue plutôt qu'un patois ou une déformation de la langue initiale.

Ces facteurs sont appelés facteurs de légitimation car ils peuvent être invoqués au moment de la reconnaissance et de la délimitation du pays. On peut cependant se demander s'ils sont suffisants pour générer un territoire de projet. A partir des premières pistes qui viennent d'être développées, il s'agira donc de comprendre quels rôles peuvent jouer ces critères et de quelle manière ils interviennent dans la création du pays.

Les facteurs de viabilité se répartissent également en deux types. Le terme de viabilité doit bien sûr être pris au sens large. Il faut entendre par « viabilité », l'ensemble des conditions nécessaires pour que le pays puisse vivre, durer et se développer. Parmi des caractéristiques, on compte les critères fonctionnels et les critères de mise en réseau.

Les critères fonctionnels sont les suivants : la structure urbaine du territoire qui prétend à la démarche de pays, les équipements structurants qui le composent, le nombre d'habitants mais aussi la présence d'une activité génératrice de ressources et d'emploi. Il s'agit de critères économiques mais aussi de critères démographiques. Ce sont les seuls facteurs quantitatifs et normatifs de la typologie proposée.

Il faudra dans un premier temps bien repérer les logiques d'attraction et l'impact de l'armature urbaine. Les équipements structurants ont également toute leur importance. Les lieux de travail, de résidence, de consommation et de scolarisation délimitent l'espace vécu et par conséquent le pays. L'aspect démographique ne doit pas non plus être négligé. Le but est de savoir s'il existe un seuil minimal et un seuil maximal pour que le pays puisse atteindre une certaine efficacité.

Les critères de mise en réseau que sont la tradition de partenariat, les réseaux socioprofessionnels et la tradition d'intercommunalité sont intéressants à analyser. Ils apparaissent à première vue comme les éléments déclencheurs. Ils impulsent la dynamique de projet et favorisent la mise en synergie. Ils sont principalement fondés sur l'expérience. L'objectif sera de voir s'ils permettent véritablement d'optimiser ou d'accélérer la démarche de pays.

Les facteurs conjoncturels relèvent en fait du contexte. Il relève à la fois de la stratégie et de l'opportunité. Il s'agit par conséquent d'éléments fort divers tels que la présence d'un leader politique d'envergure, la mise en œuvre d'une politique départementale ou régionale incitative mais également la volonté de s'affirmer par rapport à un territoire limitrophe voire de le concurrencer.

C'est la catégorie qui semble la plus difficile à appréhender et cela pour deux raisons principales. D'une part, ils ne sont pas clairement revendiqués, c'est notamment le cas pour le critère concernant le leader politique. D'autre part, les acteurs n'ont pas toujours le recul nécessaire pour percevoir le poids qu'ont ces facteurs dans la constitution de leur pays.

c. Explication des hypothèses

La description de la typologie permet de déduire une hiérarchisation des différentes catégories de critères.

Les facteurs de viabilité apparaissent comme les garants du projet et permettent de répondre aux objectifs énoncés par les lois à savoir le développement et l'aménagement équilibré du territoire. Ils représentent en quelques sortes le noyau dur du pays et de son projet. La reconnaissance d'un pays peut se fonder sur ces critères. La présence de plusieurs d'entre eux est indispensable pour que le pays puisse évoluer et perdurer.

Les facteurs de légitimation apparaissent comme sous-jacents. Ils agissent en filigrane dans la constitution des pays. Parallèlement ces deux catégories confèrent au pays une plus-value par rapport au découpage fonctionnel que produisent les critères de viabilité. Ils constituent toutefois un apport non négligeable dans les rapports que les habitants et les acteurs auront avec le territoire du pays.

Les facteurs conjoncturels sont par définition à prendre avec précaution car ils ne légitiment pas le pays en tant qu'organisation territoriale et n'apparaissent pas comme des éléments pertinents à long terme.

DEUXIEME PARTIE

ETUDES DE CAS

LES EXEMPLES DU PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE ET DU PAYS CASTELROUSSIN-VAL DE L'INDRE

Il convient maintenant de réaliser une analyse de cas concrets. Les objectifs recherchés sont les suivants : analyser la démarche de constitution des pays, identifier les éléments incontournables dans la création et la réussite d'un pays mais également évaluer la perception qu'ont les acteurs locaux de cette structure. Il s'agit à travers ces exemples d'illustrer les propos de la première partie.

Deux exemples ont été choisis : le pays du Centre Ouest Bretagne et le pays Castelroussin-Val de l'Indre. Ils ont été retenus pour leurs caractéristiques opposées afin de mieux déceler les facteurs clés de leur constitution. L'analyse de ces exemples est volontairement descriptive et est organisée selon le même principe à savoir : la présentation des caractéristiques économiques, démographiques et géographiques du pays, l'historique et les objectifs de sa création, les fondements du territoire, le fonctionnement du pays et enfin les relations qu'il entretient avec les autres découpages territoriaux. Ces différentes parties sont étayées par les réponses apportées au questionnaire adressé pour chaque pays aux membres des conseils de développements et aux élus participant à la démarche.¹⁹

I. Le pays du Centre Ouest Bretagne

1. Un pays aux caractéristiques démographiques, économiques et géographiques singulières

a. Le cœur de la Bretagne

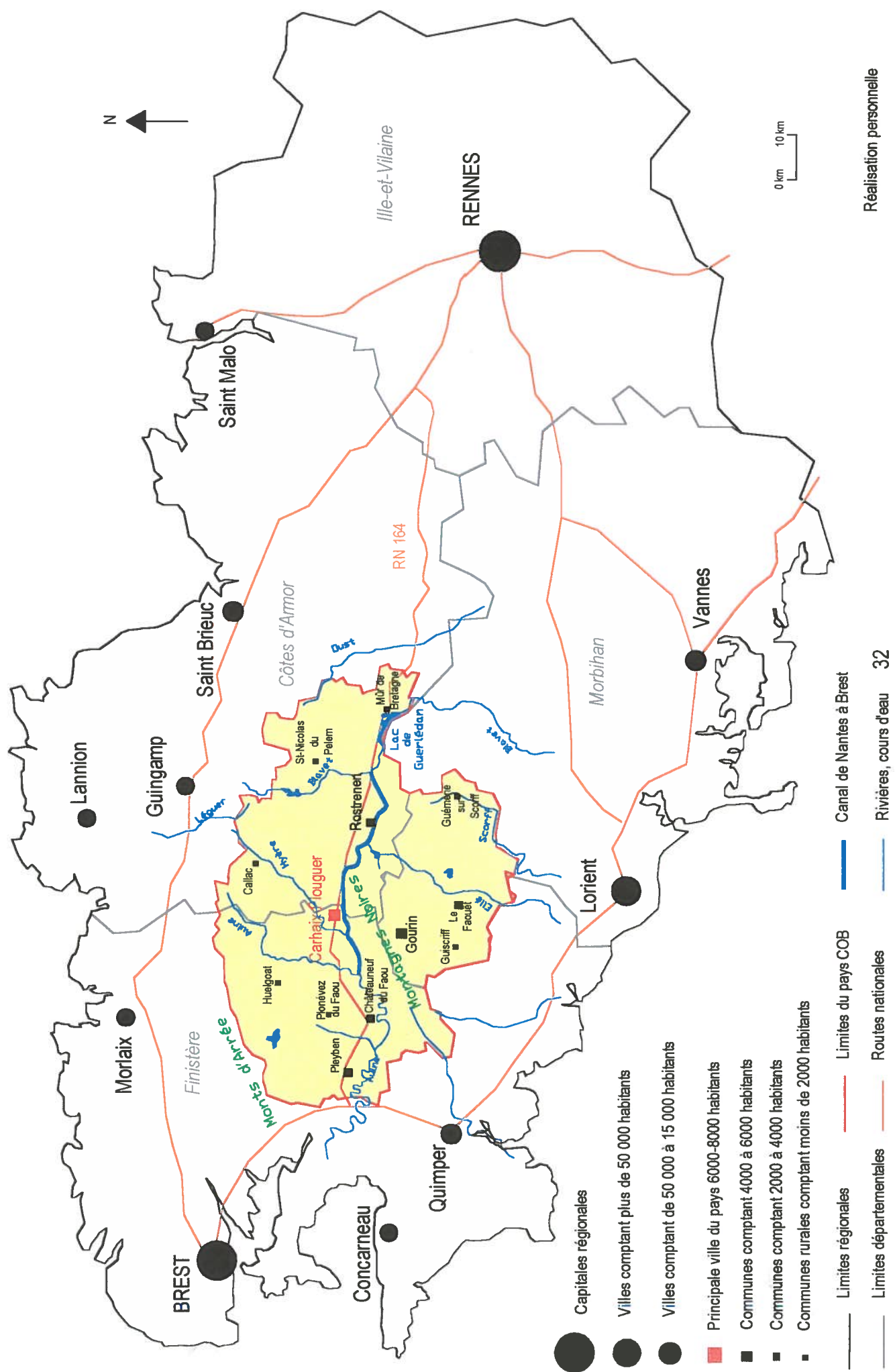
Le pays du Centre Ouest Bretagne, situé au cœur de la Bretagne, à l'intersection des trois départements du Finistère, des Côtes d'Armor et du Morbihan, est le plus vaste des 21 pays bretons. Il couvre une superficie de 3264 km² et comprend 109 communes. Sa position centrale lui permet d'être relativement proche des centres urbains les plus importants. Cet espace se trouve, en effet, à moins d'une heure des deux principales villes de la région, Brest et Rennes, et à environ une demi-heure de Lorient, Quimper, Saint-Brieuc ou encore Morlaix. Le pays est traversé d'Est en Ouest par la Nationale 164, considérée comme un axe structurant. Cette dernière possède à l'heure actuelle quelques portions en 2X2 voies. Sa mise totale en 2X2 voies représente un enjeu majeur pour le développement du territoire et son accessibilité.

Si le territoire ne possède aucun pôle urbain majeur, il est en revanche maillé par un réseau de gros bourgs. La ville la plus importante est Carhaix qui comptait, en 1999, 7 648 habitants. Viennent ensuite les communes de Gourin avec 4 464 habitants, Rostrenen avec 3 616 habitants, Châteauneuf-du-Faou avec 3 595 habitants et enfin Pleyben avec 3 397 habitants.

b. Une identité géographique assez marquée

Plusieurs éléments naturels semblent délimiter le périmètre du pays du Centre Ouest Bretagne. Les Montagnes Noires constituent une sorte de barrière dans la partie Sud-Ouest du territoire. Cette unité géographique suit en réalité la limite départementale du Morbihan avec le Finistère et les Côtes d'Armor. C'est un secteur très boisé.

¹⁹ Voir annexe pour l'explication de la méthode.



*Centre-Ouest
Quintin*
Au Nord-Ouest, les Monts d'Arrée constituent une deuxième limite naturelle. Ce relief résulte du pli de granite du Quintin. La ligne de crête des Monts d'Arrée, située à une altitude d'environ 385 mètres, marque par endroit la limite du pays. Dans cette zone, treize communes appartiennent également au Parc Naturel Régional d'Armorique. De nombreux sites touristiques y sont présents : grottes, réserves naturelles, dolmens ainsi que le lac de Brennilis. L'extrémité Ouest du pays possède également un atout naturel, il s'agit du lac de Guerlédan qui s'étend des communes de Saint-Gelven à Mûr de Bretagne.

Cette partie centrale de la Bretagne est enfin considérée comme le château d'eau de la région. Plusieurs rivières bretonnes y prennent en effet leurs sources et 37% des prélèvements d'eau de la région, pour usage domestique, sont effectués dans cette zone.

c. Un pays entièrement structuré par l'intercommunalité

Le pays du Centre Ouest Bretagne est couvert en totalité par des structures intercommunales à fiscalité propre. En effet, 10 communautés de communes sont présentes. Certaines existaient déjà lors de la création du pays en 1992, d'autres sont plus récentes comme la communauté de communes de Callac. Il existe de grandes disparités entre ces différentes intercommunalités. Plusieurs d'entre elles regroupent seulement 4 communes telle que la Communauté de communes de Guerlédan qui reprend le périmètre du canton. La plus importante communauté de communes est celle du Kreiz Breizh²⁰ à laquelle 28 communes adhèrent. Sur le plan démographique, les différences sont également importantes :

Nom de la communauté de Communes	Nombre d'habitants
Communauté de communes de Corlay	3 057 habitants
Communauté de communes de Guerlédan	3 517 habitants
Communauté de communes de la région de Pleyben	6 273 habitants
Communauté de communes de Yeun Ellez	4 286 habitants
Communauté de communes des Monts d'Arrée	3 993 habitants
Communauté de communes du canton de Callac	6 397 habitants
Communauté de communes du Kreiz Breizh	21 607 habitants
Communauté de communes du Pays de Châteauneuf-du-Faou	14 732 habitants
Communauté de communes du Pays du Roi Morvan	25 712 habitants
Communauté de communes du Poher	13 953 habitants

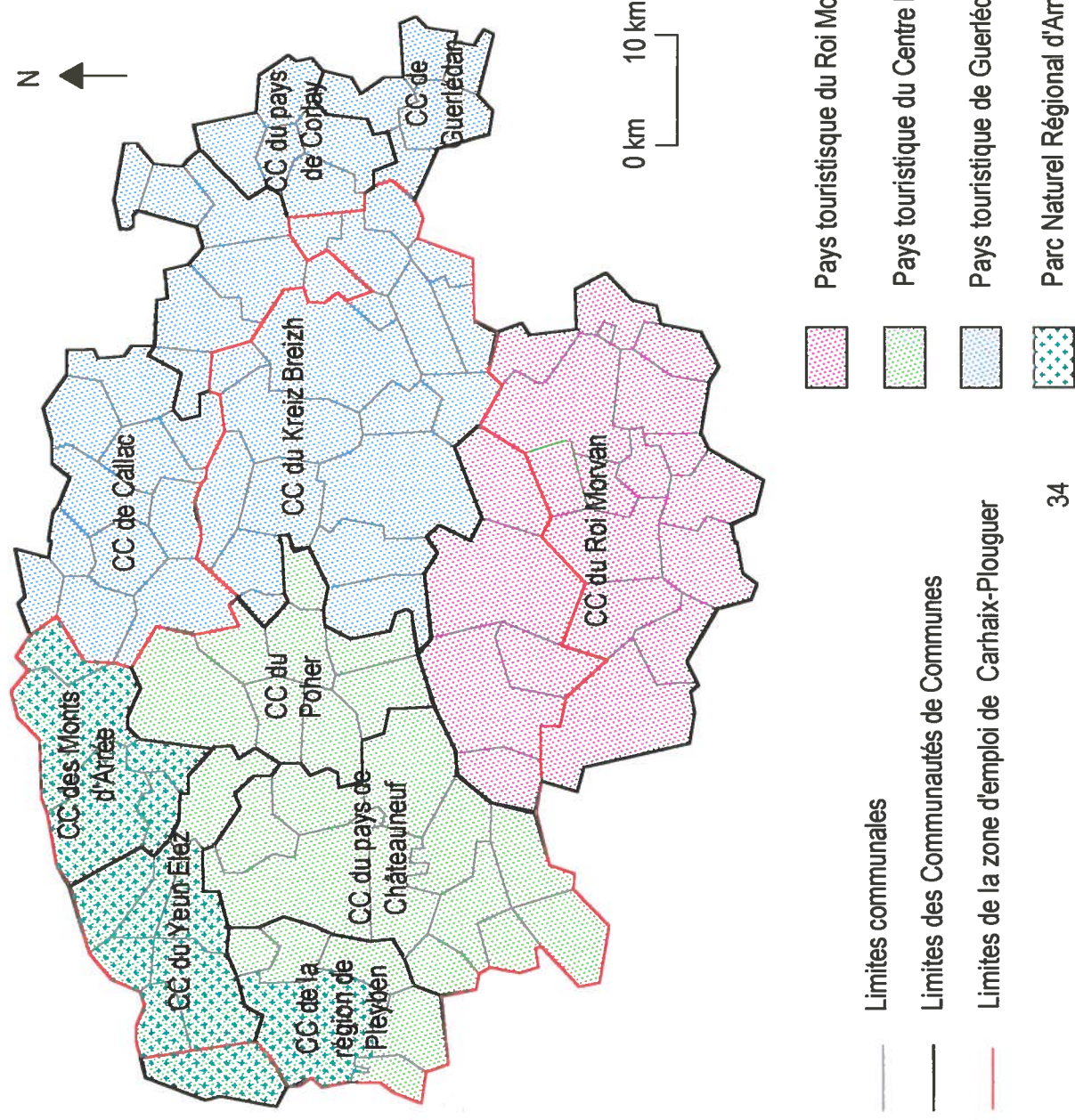
*Kreiz . Ker
(Centre . ville)*

d. Une diminution démographique inquiétante

La population du pays du Centre Ouest Bretagne était de 103 000 habitants en 1999. En 1990, 109 544 habitants avaient été recensés. Cette variation s'explique par deux facteurs : le périmètre du pays s'est restreint (il comprenait à ses débuts environ 128 communes) et parallèlement le territoire a subi un déclin démographique. Le pays du Centre Ouest Bretagne malgré son étendue (12 % de la surface régionale), ne représente que 3,6% de la population de la Bretagne. La densité de population atteint difficilement 32 habitants par km², ce qui correspond au plus faible taux de la région. La moyenne régionale est, quant à elle, de 106 habitants par km². Près de 72% des communes du périmètre ont moins de 1000 habitants. Ce territoire rencontre les principales problématiques des espaces fortement ruraux. Il est cependant important de noter que le déclin démographique a été relativement limité comparé aux prévisions de l'INSEE en 1990. Ce dernier annonçait une perte de population d'environ 25 000 habitants sur l'ensemble du pays.

²⁰ Kreiz Breizh signifie Centre Bretagne en breton.

Le cadre administratif du pays du Centre Ouest Bretagne



Le solde migratoire est redevenu positif en 1999 pour la première fois depuis de nombreuses années et a ainsi permis de limiter la baisse démographique. En revanche, le déficit naturel demeure fort élevé (- 0,7 % par an depuis 30 ans) et est en grande partie à l'origine du déclin démographique. De plus, la pyramide des âges reste inquiétante. La population du pays est dans l'ensemble âgée. La part des plus de 60 ans représente 34,6%. Les moins de 20 ans ne sont que 20,1%.

e. Une économie dominée par le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire

Le périmètre du pays du Centre Ouest Bretagne est plus étendu que la zone d'emploi de Carhaix-Plouguer qui correspond à la partie centrale et à la partie Ouest du pays. Cette zone d'emploi est dominée par la commune de Carhaix qui est le principal pôle avec près de 4 400 emplois en 1999. Viennent ensuite les quatre bourgs les plus importants du pays (Châteauneuf-du-Faou, Rostrenen, Gourin et le Faouët). Au total, les cinq pôles cumulent environ un tiers des emplois du pays. Les migrations pendulaires sont assez intenses, elles ont nettement progressé durant les années 90 (13% en 1990 et 20% en 1999). Le pays voisin attirant le plus d'actifs est le pays de Cornouaille qui représente 8,1 % de la population ayant un emploi. Les autres pays concernés ont un taux largement inférieur avec 1,9% pour le pays de Lorient et 1,5% pour les pays de Morlaix et de Pontivy. La part des actifs résidant en dehors du pays du Centre Ouest Bretagne est en légère augmentation par rapport à 1999. Pour le pays de Cornouaille, cette part représente 4,7% de la population active et est inférieure au taux des sortants.

Le pays du Centre Ouest Bretagne se distingue par le poids de l'agriculture dans l'économie et l'emploi. En effet, cette activité induit des emplois dans l'industrie agro-alimentaire. L'agriculture représente 21,2% des emplois du pays, à titre indicatif la moyenne régionale est de 9%. C'est l'élevage qui domine sur cet espace et plus précisément l'élevage bovin principalement pour le lait, l'élevage porcin et l'élevage avicole intensif. Quinze pourcents de la population active travaille dans l'industrie agro-alimentaire soit les deux tiers des actifs de l'industrie.

Le secteur tertiaire est, quant à lui, plus faible que la moyenne régionale puisqu'il représente 52,3 % des emplois en Centre Ouest Bretagne contre 67,8 % sur le plan régional. D'une manière générale, les entreprises sont de petite taille, 91,8 % des structures emploient moins de 10 salariés. Malgré les efforts réalisés, le taux de création d'entreprise reste inférieur à la moyenne des autres pays bretons.

En 1999, le chômage était à 9,5% donc en augmentation par rapport à 1990. Il reste cependant inférieur à la moyenne régionale qui était de 10,6%. En revanche, il a diminué de manière significative depuis 1999. Au deuxième trimestre de l'année 2003, il était à 6,8 % sur la zone d'emploi de Carhaix. Globalement, le nombre d'emplois offerts sur cet espace était en diminution en 1999 par rapport au recensement précédent. L'agriculture a notamment perdu quelques emplois sur cette période, de même que les secteurs de la construction et du commerce. En revanche, l'industrie agro-alimentaire et dans une moindre mesure l'industrie des biens intermédiaires sont créatrices d'emplois. Parmi les quinze plus grands établissements du pays, dix d'entre eux appartiennent à l'industrie agro-alimentaire. Les activités les plus présentes sont l'abattage, le conditionnement, les biscuiteries et l'industrie laitière.

Malgré un potentiel touristique important, le pays du Centre Ouest Bretagne ne bénéficie encore pas d'une fréquentation importante. Ce secteur a des difficultés à se développer car il est fortement concurrencé par le littoral. En 2002, le nombre de nuitées dans l'hôtellerie du pays ne représentait que 0,8% des nuitées enregistrées la même année sur l'ensemble de la région Bretagne.

2. Le pays du Centre Ouest Bretagne : une longue histoire

a. Les prémices du partenariat dès 1970

La Bretagne et plus précisément le pays du Centre Ouest Bretagne font figure de précurseurs en matière de partenariat, de constitution d'un territoire de projet et de développement local. Dès le début des années 70, une réflexion avait été entamée sur un territoire similaire à celui de l'actuel pays du Centre Ouest Bretagne. A cette période, le Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) venait en effet de présenter un rapport intitulé « La promotion des pays » où il proposait un découpage de la région en 17 entités organisées autour d'une ville centre et présentant des caractéristiques économiques, sociales et culturelles identiques. Dans la mouvance du CELIB qui travaillait à une échelle régionale, plusieurs mouvements locaux se sont créés afin de promouvoir le développement local. Pour le pays du Centre Ouest Bretagne, une association d'acteurs privés et publics appelée CIDECOB s'est mise en place et a tenté de mener une réflexion prospective approfondie. Cette dernière a donné lieu à la réalisation d'un Livre blanc présentant les grands axes de développement souhaitables pour le territoire. Cette association s'est dissoute au bout de quelques années car plusieurs obstacles sont venus mettre à mal la démarche entreprise. En effet, outre des conflits politiques internes, aucun financement n'a été alloué au territoire. Les contrats de pays, instaurés dès 1975, ont pris le relais à l'échelle départementale. Simultanément, les syndicats intercommunaux se sont développés sur tout le territoire. Le partenariat est donc une histoire ancienne pour le pays du Centre Ouest Bretagne. De même, les pays sont des entités relativement bien intégrées dans l'organisation du territoire régional.

b. 1992 : la relance du développement local

– De la création du GALCOB au pays des lois d'aménagement et de développement

1992 marque le retour en force du partenariat en Centre Ouest Bretagne. Plusieurs facteurs ont concouru à l'émergence du GALCOB (Groupe d'Action Local). En effet, en 1992 un appel à projet concernant le programme LEADER 1 a retenu l'attention de quatre présidents de syndicats intercommunaux (le syndicat du pays du Roi Morvan, le syndicat du Kreiz Breizh, le syndicat du Centre Finistère et enfin le syndicat de Mûr de Bretagne). Une réunion a été organisée afin de déterminer si chacune des structures réaliserait son propre dossier de candidature ou si un projet commun serait élaboré. Le défi lancé était de travailler à l'élaboration d'un projet interdépartemental et bien structuré. Plusieurs autres cantons, se sentant concernés par la démarche, ont été rattachés à la dynamique. Au final, le territoire regroupait 21 cantons, 3 chambres consulaires ainsi que les nombreux animateurs des SIVOM. Le projet élaboré définissait les grands axes stratégiques. Le partenariat entre les élus, les associations locales et les acteurs privés s'est donc progressivement mis en place à cette époque et a tenu un rôle majeur dans la réussite du pays. Il s'est traduit de manière officielle par la création du GALCOB. Les commissions de travail présentes actuellement au conseil de développement ont été créées à cette période. En 1995, le pays du Centre Ouest Bretagne a été retenu parmi les 42 pays tests de la loi Pasqua.

– Les objectifs de la création du GALCOB

Le pays du Centre Ouest Bretagne tel qu'il existe aujourd'hui est le résultat du long cheminement de la notion de développement local. La question : « Dans quel(s) but(s) le pays du Centre Ouest Bretagne a-t-il été créé ? »²¹ permet de distinguer différents types d'enjeux. La première catégorie de réponses met en avant des arguments relativement généraux qui rappellent des orientations des lois d'aménagement. La deuxième catégorie d'objectifs met en lumière des enjeux beaucoup plus liés à la situation locale.

Certaines réponses apparaissent de manière récurrente. Les élus ont tous à l'esprit l'opportunité que représentait l'appel à projet du programme LEADER I. Plutôt qu'un réel objectif cette réponse rappelle le contexte initial. Les motivations sous-jacentes sont beaucoup plus intéressantes à analyser. Parmi les réponses les plus fréquemment données, le développement du territoire tient la première place. Plus de 40% des répondants l'ont clairement exprimé, en précisant toutefois que ce développement devait toucher tous les domaines (économique, touristique, culturel...).

Parallèlement au développement du territoire, les acteurs en présence avaient également pour ambition de fédérer « les énergies », « les forces vives » ou encore « les composants politiques et économiques du territoire ». Cette idée implique les notions de concertation et de partenariat perçues comme essentielles dans la réussite du pays. Le terme « fédérer » est d'autant plus justifié que le territoire du pays se situe aux confins de trois départements. Cette scission qualifiée à plusieurs reprises « d'écartèlement » par les acteurs est présentée comme un paramètre majeur. Le pays doit, en effet, permettre de retrouver un espace historique scindé au moment de la création des départements.

La volonté de compenser les handicaps est également citée à plusieurs reprises. En effet, le pays tient en partie sa légitimité de la situation économique et démographique dans laquelle il se trouvait au moment de sa création et où il se trouve encore aujourd'hui dans une moindre mesure. Les prévisions de l'INSEE en 1990 ont effectivement été un élément déclencheur dans la création du pays. Jusque là, aucune structure existante n'avait été de taille assez importante pour enrayer le déclin démographique. Si le rôle du pays dans la stabilisation de la population est difficile à évaluer, il reste certain que les résultats rassurants de 1999 sont venus conforter la légitimité du pays du Centre Ouest Bretagne dans son existence même et dans ses actions.

La troisième catégorie de réponses les plus fréquemment données marque la volonté des acteurs et des élus d'affirmer l'importance du territoire. Il s'agissait en effet à travers la création du pays du Centre Ouest Bretagne de « constituer un interlocuteur représentatif ». La création d'une sorte de « lobby » est en effet revendiquée par 20 % des personnes ayant retourné le questionnaire. En réalité, le souhait des acteurs était de se faire entendre auprès des institutions régionales dont les actions avaient été jusque là principalement tournées vers le littoral. De plus, malgré sa position centrale, le pays du Centre Ouest Bretagne s'est longtemps senti éloigné des lieux de décisions. D'une certaine manière, l'absence de réelle décision de terrain nuisait à son développement. Parallèlement, il s'agissait de redonner confiance à la population locale. Il semble que cet objectif soit en partie atteint. Le pays est un interlocuteur incontestable de la région voire un partenaire. En outre, l'image du pays change progressivement. Certaines caractéristiques du pays, vécues pendant longtemps comme des handicaps telle que sa position géographique au centre de la Bretagne, sont beaucoup plus appréhendées comme

²¹ Le nombre de questionnaires retournés est de 13 ce qui représente environ 30 % des membres du GIP et du conseil de développement. Pour plus d'informations cf annexes.

des atouts. Le pays du Centre Ouest Bretagne ne se voit plus comme un espace oublié dans l'aménagement de la région et éloigné des côtes, il s'affiche désormais comme le cœur de la Bretagne ce qui lui donne une image indéniablement plus positive.

Enfin, parmi les réponses formulées, figure également la volonté de créer un espace viable avec des problématiques semblables. L'homogénéité du territoire apparaît comme un élément important et était pressentie comme essentielle dès la création du pays.

– *Les missions du pays*

Les réponses précédentes étaient destinées à comprendre les motivations à l'origine du pays Centre Ouest Bretagne. Pour compléter cette analyse, il paraît intéressant d'évoquer les principales missions qui sont assignées à ce pays. Dans le questionnaire adressé aux acteurs deux questions sur ce thème étaient posées :

- « Quels sont, selon vous, les principaux rôles que doit remplir un pays ? »
- « D'après vous, le pays du Centre Ouest Bretagne remplit-il toutes les missions que vous avez citées ? »

Les réponses données sont évidemment très liées aux objectifs qui ont incité à la création du pays. La réponse la plus récurrente concerne l'élaboration d'un projet de territoire ce qui est étroitement lié à la volonté de développement. La principale mission du pays est donc de définir les grands axes de réflexion d'un projet global. Le pays apparaît par sa taille comme le seul acteur capable de mettre en œuvre ce projet de développement du territoire. En effet, plusieurs acteurs ont précisé que le pays devait permettre de mettre en place « un projet commun inaccessible à des structures plus réduites ». Le principe de subsidiarité est en quelques sortes l'apanage du pays. Il doit apporter une plus-value sur des thèmes que l'intercommunalité ne peut pas se permettre de traiter. Il joue un rôle de conseiller technique et financier.

En outre, le rôle fédérateur du pays est réaffirmé. Il est exprimé par un tiers des répondants. Cette mission s'exerce à deux niveaux, d'une part entre les collectivités elles-mêmes et d'autre part entre les collectivités, les acteurs socio-économiques publics et les acteurs privés. Cette réponse rappelle que le partenariat doit être à la base de toutes les démarches de pays. Vingt pourcents des réponses ont également évoqué le rôle de mise en cohérence et de coordination des actions entreprises. Cet aspect est effectivement très important dans la réussite d'un pays.

Enfin, la mission de négociation des financements et de captage des aides financières n'est pas oubliée par les acteurs. Un tiers des personnes ont mentionné cet élément parmi les principales missions. Il est certain que le pays du Centre Ouest Bretagne est assez performant dans ce domaine. Il répond à de nombreux appels à projet de l'Europe et de la DATAR. Les crédits sont d'ailleurs assez bien consommés et répartis sur l'ensemble du territoire. Il est intéressant que ce rôle soit affirmé sans détour. Ceci montre bien que les acteurs locaux ont intégré la démarche et qu'ils ont conforté le pays dans sa mission de répartition équitable des ressources. Cet aspect lui confère un atout supplémentaire et lui permet dans le cas présent de mieux asseoir encore sa légitimité. Les détracteurs des pays évoquent souvent le fait que ces derniers n'ont pas vocation à lever l'impôt. Le pays du Centre Ouest Bretagne, malgré l'absence de fiscalité propre, se positionne comme un partenaire financier à part entière. Il est d'ailleurs le seul en mesure d'attirer des financements de cette importance.

Tous les acteurs ont répondu « oui » à la deuxième question sur les missions du pays. Ceci confirme donc que le pays du Centre Ouest Bretagne est un pays actif qui a su diversifier ses missions initiales.

3. Le pays du Centre Ouest Bretagne : quels fondements, quelle pertinence?

Après avoir tenté de dégager les éléments préliminaires à la définition du pays, à savoir les objectifs recherchés et les missions qu'il doit remplir, il convient de s'interroger sur la construction et les fondements de ce territoire. La légitimité d'une structure tient en partie à la pertinence de son territoire. Il paraît intéressant d'analyser ce que recouvre la notion de pertinence pour les acteurs du pays du Centre Ouest Bretagne. Les éléments constitutifs qui vont ensuite être analysés sont présentés à partir du classement exprimé par les acteurs qui ont répondu au questionnaire.

a. La notion de pertinence pour les acteurs du pays du Centre Ouest Bretagne

La pertinence d'un pays se juge à travers différents critères. Une question destinée à identifier ces critères a donc été posée : « quels sont les éléments qui doivent être réunis pour constituer un pays pertinent ? ». Beaucoup de réponses (environ un tiers) ont fait référence au territoire. En effet, un pays pertinent doit présenter « une géographie cohérente » qui se traduit par une unité de paysage et de relief. L'enjeu est de trouver dans l'espace considéré une véritable « unité territoriale ». La répartition équilibrée des pôles urbains est également importante. Le maillage du territoire doit permettre une certaine proximité et accessibilité des services même dans un espace fortement rural. Les réponses formulées sont évidemment très liées au contexte local puisque le pays du Centre Ouest Bretagne offre une cohérence géographique et paysagère ainsi qu'un maillage du territoire assez dense.

La deuxième catégorie de réponses les plus fréquemment citées concernent plutôt les acteurs impliqués dans la démarche. La volonté partenariale mais également politique est clairement évoquée et représente près de 50 % des réponses. Les acteurs sont au service du pays et de son projet de développement. Ce dernier doit exprimer une forte ambition politique pour le territoire. La volonté partenariale sous-entend également une bonne entente avec les communautés de communes. Ces dernières doivent participer activement à la démarche.

L'adéquation entre les problématiques des espaces composant le pays mais aussi entre les différentes valeurs des acteurs en présence s'impose également dans la recherche de pertinence d'un territoire. Pour une grande majorité des personnes ayant répondu, la pertinence implique une perception commune des grands enjeux du territoire mais aussi un espace homogène du point de vue de ces problématiques. L'aspect complémentaire prôné par les lois d'aménagement est donc ici mis de côté. Le but est que l'ensemble du territoire se retrouve dans les actions menées.

Enfin, les autres réponses données concernent le sentiment d'appartenance et l'identité du territoire. Certains acteurs ont précisé qu'une histoire et une culture communes étaient des facteurs de pertinence et de cohérence. Le pays doit donc correspondre au fameux « espace vécu ». On retrouve complètement la philosophie des lois d'aménagement et de développement du territoire et plus particulièrement de la loi Pasqua.

b. Le poids de la géographie et de la culture

Pour évaluer le poids des différents facteurs, une question sur les éléments ayant permis la reconnaissance du territoire a été posée : « Le périmètre proposé correspond-il à une réalité : économique, culturelle et patrimoniale, sociale, géographique et paysagère, historique, politique, administrative, à un espace de partenariat. » L'objectif était d'identifier les éléments les plus prégnants dans la création du pays. La culture et la géographie sont les facteurs les plus cités. En effet, 90 % des personnes les ont mentionnées ce qui les positionnent largement en tête.

– La géographie comme facteur d'identification

La cohérence géographique du pays du Centre Ouest Bretagne est indéniable, comme nous l'avons vu précédemment. Divers éléments contribuent à cette particularité géographique. Tout d'abord le relief est marqué par les Monts d'Arrée et les Montagnes Noires véritables barrières naturelles. Les paysages sont également caractéristiques et constituent un patrimoine naturel riche formé de landes et de marais. Les forêts couvrent une partie non négligeable du territoire. Le pays est également traversé par de nombreuses rivières l'Aulne, le Blavet, l'Odet et l'Ellé. La présence du canal de Nantes à Brest est un élément patrimonial et identitaire important, il est régulièrement évoqué dans les brochures touristiques sur le pays. Le système de cultures caractérisé par le bocage contribue aussi à l'identité paysagère. Le pays du Centre Ouest Bretagne est également marqué par une assise géologique homogène composée de schiste ardoisier. Il est intéressant de remarquer que l'extraction d'ardoise est dispersée sur différentes communes du pays telles que Pleyben et Plouray, pourtant relativement distantes l'une de l'autre. Tous ces éléments ont contribué à la reconnaissance du pays. Cette homogénéité est d'ailleurs très visible.

– La culture bretonne, un élément identitaire facteur de cohésion

L'importance de la culture dans la constitution et la réussite du pays du Centre Ouest Bretagne est majeure. La population locale revendique volontiers une appartenance culturelle. Cet aspect est plus subjectif que les caractéristiques géographiques. Toutefois, différents éléments justifient ce fondement culturel. Le pays du Centre Ouest Bretagne présente une véritable cohérence linguistique et paraît presque entièrement se superposer au territoire du parler breton. En effet, la limite Est du pays correspond à celle du territoire de la langue bretonne telle qu'elle est pratiquée dans le Centre de la Bretagne. Seul le secteur de Corlay à l'Est se situe un peu en marge dans ce domaine puisqu'on y parle plutôt le gallo. Le breton est parlé par une part importante des habitants. Cet élément est un atout supplémentaire qui maintient la cohésion interne du pays. L'aspect linguistique va de pair avec la danse, autre élément identitaire et culturel d'importance dans la région. De plus, les fest-noz sont originaires du Centre Ouest Bretagne. Les festivals sont également très nombreux notamment le plus célèbre d'entre eux celui des « Vieilles Charrues » à Carhaix ou encore le festival « Fisel » de Rostrenen. L'importance du tissu associatif atteste de l'ampleur de la culture sur cet espace. Les acteurs sont en effet très organisés. La culture est donc optimisée comme une filière économique et un facteur de développement.

c. Un espace économique, social et partenarial homogène

– Une réalité économique fortement liée au contexte culturel

La cohérence économique n'apparaît dans les réponses qu'en deuxième position. Elle cumule toutefois 80 % des réponses. Le pays du Centre Ouest présente d'après les acteurs une certaine homogénéité dans ses problématiques. Malgré l'étendue du territoire, il est vrai que les difficultés rencontrées sont semblables. L'intégralité du pays est confrontée au déclin économique ainsi qu'à des difficultés propres au contexte rural et agricole. Le pays du Centre Ouest Bretagne se situe en marge des autres pays bretons.

Le secteur économique joue un triple rôle au sein du pays du Centre Ouest Bretagne. L'économie locale est largement dominée par l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire. Cette dernière est l'un des principaux secteurs d'emplois (15 % des emplois du pays et les 10 plus grandes entreprises locales) et apparaît comme un élément moteur dans le développement du pays. Dans une certaine mesure, ces deux domaines apportent une viabilité au pays et une autonomie économique qu'il n'aurait peut-être pas autrement.

Parallèlement, il est important de souligner que dans le contexte local les problématiques économiques participent largement à l'identité du pays. L'industrie agro-alimentaire, en plus d'être un facteur de viabilité apparaît comme un élément caractéristique du pays du Centre Ouest Bretagne. En outre, la ruralité qui y est présente permet à cet espace de se démarquer des autres pays côtiers. En effet, à la question « quels sont les éléments qui participent le plus à l'identité de votre pays », l'aspect socio-économique cumule près d'un tiers des réponses. Il apparaît clairement que dans ce cas l'économie a été en partie façonnée par la culture locale et les possibilités naturelles du territoire.

– *Une réalité sociale empreinte de ruralité*

De même, la société reflète le contexte économique. La ruralité est revenue de manière récurrente dans le discours des acteurs comme étant un élément de l'identité du pays. Sur le plan social, les caractéristiques de cette ruralité se font largement sentir : le pays du Centre Ouest Bretagne comme de nombreux pays ruraux est confronté à un vieillissement important de sa population. Les jeunes partent massivement vers le littoral. Cette réalité sociale propre au pays du Centre Ouest Bretagne a été soulignée par un peu plus de 50 % des acteurs. La société en place est également le fruit de la culture locale. Différents facteurs semblent donc se combiner pour faire du pays du Centre Ouest Bretagne un espace homogène mais également cohérent et solidaire. Bien plus qu'un espace fonctionnel, ce territoire est véritablement un espace identitaire qui rappelle la notion bien connue d'espace vécu.

– *Une tradition partenariale garante de la légitimité du pays*

Le partenariat est également un élément qui a largement participé à la création du pays. On pourrait même aller jusqu'à dire que la tradition de travail en commun a été décisive dans sa construction. Le pays du Centre Ouest est véritablement le résultat d'une démarche locale, il n'a aucunement été imposé par un acteur extérieur au territoire. La tradition partenariale qui s'observe sur le pays du Centre Ouest Bretagne a la particularité d'être relativement ancienne et bien ancrée dans les mentalités. On peut cependant ajouter que le partenariat intervient dans un second temps. Il est en quelques sortes l'expression plus ou moins officielle de la cohésion sociale, économique et culturelle qui viennent d'être présentées.

La présence de nombreuses difficultés notamment économiques et démographiques est en contrepartie un gage de solidarité et un facteur fédérateur. Les acteurs ont pris conscience de la nécessité de travailler en commun. Certains considèrent même que le pays du Centre Ouest Bretagne tient en partie sa réussite de cette situation défavorable. L'intérêt à tirer du pays est d'autant plus grand pour les communes voire même pour les communautés de communes qui n'ont pas toujours les capacités de mener un travail transversal. Bien loin d'être un pays par défaut, ce dernier tient sa force et sa légitimité des difficultés en présence. L'homogénéité des problématiques est indéniablement un élément de cohésion. La création du pays a dans le même temps permis au partenariat de progresser et de légitimer le pays du Centre Ouest Bretagne dans son périmètre mais aussi dans ses actions.

d. Une absence de réalité politique ou administrative vécue comme un atout

Le pays du Centre Ouest Bretagne ne correspond aucunement à un espace administratif ni même politique du fait de son caractère tridépartemental. Les personnes ayant répondu au questionnaire l'ont d'ailleurs peu mentionné. Cette tridépartementalité présente à la fois des avantages et des inconvénients. D'une part, elle est souvent vécue comme génératrice de lourdeurs puisqu'elle implique que toutes les actions entreprises soient multipliées par trois. Par ailleurs, cette situation permet une ouverture non négligeable sur l'extérieur et apparaît comme un enrichissement. Mais le principal atout que représente cette assise tridépartementale, c'est bien sûr l'absence d'enjeu électoral. Dans le cas

présent, le pays ne correspond à aucune circonscription électorale, il est donc dédouané de tous les conflits que peuvent générer les espaces à fort enjeu politique. Le fait d'être implanté sur trois départements lui confère une certaine neutralité politique. Une rotation pour la présidence du GIP s'effectue tous les deux ans entre les trois départements. L'élu à la tête du pays pour cette durée n'a pas d'enjeu majeur en terme d'électorat. Il doit satisfaire l'ensemble des communes des deux autres départements sans stratégie politique ni électorale. On pourrait aller jusqu'à affirmer que le pays du Centre Ouest Bretagne est un espace apolitique puisque les élus du GIP ont pris dès le début le parti de ne représenter aucune étiquette politique dans ce contexte. Par ailleurs, quand deux départements sont d'accord sur le lancement d'une opération, le troisième s'engage par un accord tacite à suivre les deux autres.

Si l'absence de concordance du pays avec un département est délicate à gérer, l'absence de circonscription électorale est clairement un avantage. Ce contexte administratif est par ailleurs très bien relayé par la présence de la Cellule de Coordination des actions de l'Etat en Centre Ouest Bretagne.

4. Charte de développement, GIP et conseil de développement : un fonctionnement bien rodé

– Le Groupement d'Intérêt Public

Malgré une longue histoire de partenariat et de développement local, le pays du Centre Ouest Bretagne possède des organes juridiques relativement récents. Le Groupement d'Intérêt Public a été créé en 2002. Jusqu'à cette date, le pays a donc fonctionné au travers du GALCOB, constitué dès son origine. Ce changement de structure correspond plus à une obligation qu'à un réel besoin. Si le Groupement d'Intérêt Public facilite le travail des services de l'Etat, il offre en revanche moins de souplesse dans la gestion que ne le faisait le Groupe d'Action Local. Le GIP a cependant été préféré au Syndicat Mixte qui semblait encore moins adapté à la situation locale. Il est important de souligner que la constitution du GIP semble très bien vécue par les acteurs participant à la démarche du pays du Centre Ouest Bretagne. A l'unanimité les réponses à la question « l'organisation du pays en GIP vous paraît-elle satisfaisante ? » ont été positives.

Le bureau du GIP est composé de seize élus, de trois représentants des chambres consulaires et d'un professionnel de la Cellule de Coordination des actions de l'Etat en Centre Ouest Bretagne (CECCOB). Cet organisme indépendant a été créé dès 1992 avec pour mission essentielle d'accompagner les actions du pays du Centre Ouest Bretagne. Son rôle est fondamental dans la mesure où il permet de faciliter le partenariat entre les trois départements du Finistère, des Côtes d'Armor et du Morbihan. Enfin, le sous-préfet référent est celui de Châteaulin dans le Finistère puisque aucun chef-lieu d'arrondissement n'est présent au sein du pays.

– Le conseil de développement

Le conseil de développement du pays est également récent, du moins dans sa forme juridique. Depuis mars 2001, il est conforme aux instructions de la loi Voynet. Ce conseil de développement est issu du GALCOB, il existait donc de manière informelle dès 1992. Ce dernier représentait le principal instrument de réflexion du pays du Centre Ouest Bretagne. Il a d'ailleurs réfléchi aux statuts du nouveau conseil de développement et travaillé à l'élaboration de la charte de développement durable. Les sept commissions actuellement en place ont été organisées dès le début. Leurs thématiques sont les suivantes : agriculture, environnement, culture, formation, PME/PMI, tourisme et enfin prospective et développement. Jusqu'en 2001, cette dernière, la plus transversale, chapeautait les six autres. 250 membres sont actuellement impliqués dans l'une des commissions qui viennent d'être évoquées. Le

bureau du conseil de développement est composé de trois membres de chaque commission. Le choix a été de constituer un espace de concertation non collégial. Quelques élus participent aux commissions mais en tant que représentants d'associations ou de groupements de professionnels.

Aussi, la démarche d'un conseil de développement semble bien intégrée dans le pays du Centre Ouest Bretagne puisque le partenariat et la concertation sont en réalité les fondements du pays tel qu'on le connaît actuellement. La coopération entre les élus et les membres de la société civile semble bien fonctionner. Il est certain que la situation actuelle est le résultat de douze années de travail. Cette longue expérience constitue un atout en comparaison des pays créés beaucoup plus récemment et pour lesquels le partenariat est difficile à mettre en place.

Malgré une efficacité jamais remise en cause, les réponses données par les membres du conseil de développement apportent une vision intéressante et moins consensuelle de la réalité. Le conseil de développement est considéré comme un organe essentiel pour le pays et son action a connu des résultats incontestables, il n'en reste pas moins que pour plusieurs membres des améliorations restent encore à apporter.

Trois questions abordaient le sujet du conseil de développement et plus largement la notion de concertation :

- « Le pays remplit-il complètement ses fonctions d'espace de concertation ? »
- « Comment définiriez-vous le rôle du conseil de développement ? »
- « Le conseil de développement est-il une véritable force de propositions ? »

A travers les réponses données, le conseil de développement est clairement identifié comme le garant de la concertation notamment à travers ses commissions. Cependant, la moitié des réponses apportées expriment une réserve. La démarche de concertation n'est pas encore automatique pour certains acteurs ce qui montre bien que des efforts doivent encore être fournis.

Une récurrence s'observe dans les réponses à la question du rôle du conseil de développement. La notion de transversalité est très fortement exprimée. La quasi-totalité des répondants l'ont mentionnée. Cette transversalité doit être présente dans les projets qui sont à l'étude. Il semble que cette notion ait encore des difficultés à se mettre en place entre les différentes commissions. L'aspect sectoriel est encore trop présent et le passage de l'information entre les commissions n'est pas toujours un réflexe. Le conseil de développement est également un lieu d'échanges, de débats, de rencontres et de réflexion. L'une de ses principales finalités est la représentation de la société civile. Cette réponse est conforme au texte de loi sur le sujet. Elle montre également que les attentes sont nombreuses de la part des acteurs et par là même difficiles à satisfaire entièrement.

La troisième question est celle qui a reçu les réponses les plus mitigées. Peu de réponses ont été affirmatives, la grande majorité montre bien que c'est l'un des enjeux du conseil de développement pour les années à venir. En réalité, la justification la plus fréquemment donnée est la suivante : si les propositions émanant du conseil de développement sont nombreuses, le retour de la part du GIP n'est pas toujours aussi riche que souhaité.

Toutefois, les acteurs rencontrés et notamment les élus ont bien exprimé la richesse que représentait pour eux le conseil de développement. Ce dernier est une véritable source d'innovations et d'idées dont ils auraient tort de se priver. Le pays du Centre Ouest Bretagne est considéré comme un exemple en matière de partenariat et de concertation. Il est certain que des améliorations peuvent toujours être apportées. Ces réponses témoignent clairement de la difficulté que constitue la mise en

place de la démocratie participative, alors même que l'on se trouve en présence d'une longue tradition de concertation.

— *La charte de développement*

La charte de développement, rédigée en 1999 est antérieure aux institutions qui viennent d'être présentées. Ce document constitue un support de réflexion dont l'objectif n'est pas de déboucher sur de l'opérationnel mais plutôt d'identifier les grands axes de développement. En effet, il définit les orientations du territoire pour les six années à venir. La structure du document s'articule autour d'une ambition principale : « faire de nos ressources naturelles, humaines, culturelles et économiques des richesses pour un développement durable », de cinq principes d'actions et trois axes de développement majeurs : développer une politique d'accueil et de services ambitieuse, valoriser les ressources du territoire et enrichir la cohésion territoriale. Ces axes constituent le projet de développement du territoire. Les orientations de la charte de développement apparaissent pertinentes à l'ensemble des acteurs ayant retourné le questionnaire.

— *Les actions menées par le pays*

Les actions menées par le pays sont nombreuses et concernent tous les domaines. Elles sont de deux natures différentes. Le pays est effectivement le lieu d'un projet de territoire, déclinaison de la charte de développement. Il constitue un relais local pour les programmes émanant à la fois de l'Europe, de la région voire des départements. Parallèlement, le pays initie des actions qu'il porte lui-même. Cela concerne des actions pour lesquelles il constitue une échelle appropriée. La tridépartementalité rend plus légitime encore les interventions du pays du Centre ouest Bretagne.

Le pays est en effet un catalyseur de financement. Sa création, en 1992, a été l'occasion de recueillir les fonds du programme européen LEADER I. Le bilan de ce premier programme a été positif, tous les financements ont été alloués. Le pays a ensuite bénéficié du programme LEADER II. Depuis mars 2002, le pays perçoit des subventions du programme LEADER +. Le thème retenu pour ce territoire est « l'accueil de nouvelles populations et entreprises ». Le pays a donc entrepris des initiatives visant à attirer les jeunes, il a également participé à des salons afin de promouvoir le pays du Centre Ouest Bretagne. De plus, il s'est associé à un réseau de Groupes d'Action Local destiné à mutualiser les expériences de mise en œuvre et d'évaluation du programme LEADER +.

Du point de vue des actions propres aux pays, une grande diversité est recherchée. Le pays du Centre Ouest Bretagne a fréquemment un rôle pilote voire pionnier dans les projets menés en Bretagne. Actuellement, un projet expérimental axé sur les nouvelles technologies de l'information et l'accès au haut débit est en cours. Cette action s'insère dans le cadre d'un appel à projet de la DATAR.

Au regard du bilan d'activités de l'année 2003, on constate que le pays a lancé de nombreux projets et ceci dans tous les domaines. Il est intéressant de constater que la volonté de fédérer les acteurs du territoire au sein d'une même structure est très marquée. On retrouve cette priorité à travers la création par la commission PME/PMI du programme PLATO, qui permet à des dirigeants d'entreprises d'échanger des expériences et des savoir-faire en s'appuyant sur les compétences d'experts et de cadres détachés par les grandes entreprises. Dans le domaine du tourisme, la naissance d'un Groupement Professionnel Touristique « Breizh ar Galon » marque aussi cette volonté de fédérer. Il s'agit d'une association de trente prestataires touristiques et de loisirs dont l'objectif est de mieux faire connaître le Centre Ouest Bretagne en tant que destination touristique. Des actions en faveur de la communication et principalement des manifestations culturelles sont également menées. De plus, une plate-forme culturelle Arts & Cob destinée à structurer la filière Musiques et Danses a vu le jour en 2003.

Enfin, la commission services à la population a travaillé sur la question des transports au sein du territoire. Un guide à destination de la population a été édité. Ces exemples ne représentent qu'une petite partie des réflexions menées à l'échelle du pays du Centre Ouest Bretagne. Ce dernier est très actif et il doit satisfaire de nombreux besoins.

5. Le pays dans le paysage administratif local

a. Le sentiment d'appartenance

La question destinée à évaluer la place du pays par rapport aux autres échelons en termes de sentiment d'appartenance a permis de faire plusieurs constats. La commune reste largement majoritaire puisqu'elle est à 60 % placée en première position. Les maires ont évidemment été unanimes sur ce sujet. Elle est le premier espace de référence car c'est un lieu identitaire et de proximité.

En revanche, l'EPCI et le canton sont moins cités que le pays. Les deux tiers des répondants ont situé le pays dans les trois premiers territoires d'appartenance, 16 % le placent même en premier. Les justifications données expliquent que le pays permet une approche globale et est vécu par certains comme l'échelle la plus pertinente. Le canton est exclusivement cité en troisième position par un quart des personnes ayant répondu. Il est encore très lié à la commune. L'EPCI obtient un classement équivalent à celui du canton car en Centre Ouest Bretagne, le périmètre des structures intercommunales est calqué sur celui des cantons. Ces EPCI semblent finalement avoir des difficultés à trouver une identité propre même si leurs noms sont souvent à références souvent historiques. Malgré une efficacité et des actions indéniables, les structures intercommunales apparaissent comme des éléments d'un ensemble plus vaste : le pays du Centre Ouest Bretagne.

Le département et la région sont approximativement au même niveau que le pays. Ils sont globalement moins cités (la moitié des répondants les ont mentionnés dans les trois principaux territoires d'appartenance) mais ils occupent plus facilement la première place du classement, (un quart des réponses chacun). On constate cependant que la région apparaît dans ce classement pour son identité culturelle. Quant aux départements, ils sont encore assez présents dans l'esprit des gens, notamment chez les élus. Par ailleurs, il faut savoir qu'un département du Centre Bretagne a failli être créé juste avant la naissance du pays.

Une certaine dichotomie apparaît dans les réponses. Les élus ont tendance à répondre par rapport à leurs responsabilités et mentionnent en premier les circonscriptions électorales (commune et canton). Le pays est souvent ex æquo avec la communauté de communes. Les acteurs socio-économiques invoquent plutôt les échelons de réflexion et identifient le pays comme un lieu de démocratie participative.

Le pays a incontestablement une place à part entière au sein du maillage administratif breton. Ce résultat est d'autant plus positif que la situation interdépartementale n'est pas simple à gérer. Ce bon classement découle certainement d'une répartition claire du rôle de chacun. Toutefois des nuances sont à apporter. Les acteurs impliqués dans la démarche ont bien pris conscience du rôle du pays mais il n'en est pas de même pour la population locale. En effet, bon nombre de gens ne voient pas l'intérêt de superposer des structures. Les personnes interrogées ont d'ailleurs bien senti cette lacune. Les habitants connaissent en général les pays touristiques mais rarement le pays du Centre Ouest Bretagne. Pourtant le pays est une notion connue et ressentie par les habitants car elle est ancienne dans cette région. Une communication existe bien mais elle reste insuffisante. Le relais de la part des élus municipaux devrait être plus fréquent.

b. L'articulation des actions du pays avec les autres échelons territoriaux

– L'articulation des actions du pays du Centre Ouest Bretagne avec celles de l'intercommunalité

En réalité, le pays du Centre Ouest Bretagne et les nombreuses communautés de communes sont indissociables. Il est important de rappeler qu'en 1992, ce territoire a été créé à l'initiative des structures intercommunales afin de mettre en œuvre des actions de développement interdépartementales agréées dans différents programmes régionaux, nationaux et européens. Suite à cela, la construction du pays semble être allée de pair avec celle de l'intercommunalité. Les structures intercommunales ont évolué en passant du statut de SIVOM à celui de communautés de communes. D'autres se sont créées ex nihilo. Le rôle de chacun est clairement défini. Le pays apparaît pour de nombreux acteurs comme l'échelle pertinente pour réaliser une réflexion globale et transversale. Les communautés de communes sont, quant à elles, des structures de proximité et de gestion au quotidien. La Bretagne est l'une des régions les plus avancées en matière d'intercommunalité. Parallèlement, le nombre de pays y est relativement élevé. Ce contexte amène une véritable complémentarité dans les actions. Les communautés de communes interviennent comme des relais au moment de la mise en œuvre opérationnelle de la réflexion que le pays a mené auparavant. La communauté de commune palie l'absence de maîtrise d'ouvrage du pays et celui-ci élabore les réflexions globales et transversales que cette dernière ne peut pas s'offrir.

– Le pays du Centre Ouest Bretagne et les départements

Les départements ont un avis très positif sur le pays du Centre Ouest Bretagne. Ils ont bien compris que ce dernier était un outil capable de palier leurs lacunes sur les espaces se trouvant à leurs franges. Une ligne financière spécifique a même été créée par les départements pour les financements du programme LEADER +.

Contrairement à certains territoires, le pays du Centre Ouest Bretagne n'est pas ressenti comme une menace par les conseillers généraux. Ceci est sans doute dû à l'absence d'enjeu politique évoquée précédemment.

– Le pays du Centre Ouest Bretagne et la région

Les relations avec la région Bretagne sont très bonnes. Le pays est un espace de contractualisation pour la région. Plusieurs dispositifs chapeautés par la région existent. Le pays est effectivement un partenaire du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006. L'objectif principal de ce volet est d'accompagner les dynamiques des territoires de projet. Ces derniers doivent être en mesure de proposer un mode d'organisation du territoire efficace, d'intensifier la mobilisation des acteurs locaux, de renforcer la cohésion de l'action publique et enfin de favoriser le développement. Le volet territorial regroupe donc tous les contrats de pays et les contrats d'agglomération signés entre l'Etat, la Région, les Départements et les territoires de projets. Les pays et plus particulièrement le pays du Centre Ouest Bretagne sont donc clairement identifiés comme des interlocuteurs légitimes, ils sont les garants de la mise en œuvre et de la cohérence des politiques d'aménagement de l'Etat.

Parallèlement, un dispositif de soutien aux territoires propre à la Bretagne est étendu à l'ensemble de la région depuis 2000. Il s'agit d'une politique territorialisée conçue pour prendre en compte les particularités locales et proposer des interventions adaptées au contexte et aux besoins de chaque pays. Les Programmes Régionaux d'Aménagement du Territoire (PRAT) doivent donc exprimer la mise en cohérence des stratégies locales et des objectifs de la Région en matière d'aménagement du territoire et de développement équilibré de l'espace breton. Il est important de souligner que la première

génération de PRAT de 1994 concernait uniquement le Centre et l'Ouest de la région. Cet espace, dont le pays du Centre Ouest Bretagne faisait partie, était une priorité au vu de ses caractéristiques économiques et démographiques. La lutte contre les disparités infra-régionales est l'une des principales motivations de cette politique régionale. Le dernier PRAT du pays du Centre Ouest Bretagne a été lancé en mars 2002 pour une durée de quatre ans. On constate donc que le pays effectue un travail de partenariat avec la région depuis son origine. La politique régionale se concrétise au travers des pays, qui en tirent ainsi une partie de leur légitimité. De plus, une grande part des moyens financiers du pays du Centre Ouest Bretagne est allouée par cet acteur. Il existe donc une certaine réciprocité entre les différents échelons territoriaux dont les missions sont l'aménagement et le développement.

Le pays est véritablement devenu au fil des années un interlocuteur privilégié de la Région. Il permet à celle-ci d'avoir des décisions et des actions de terrain. Le « lobbying » qui était l'un des objectifs de la démarche a donc assez bien fonctionné.

II. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre

1. Un pays aux caractéristiques hétérogènes

a. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : un carrefour géographique

Le pays Castelroussin – Val de l'Indre est situé au cœur du département de l'Indre, à l'extrémité Sud du Bassin Parisien et de la région Centre. L'Indre constitue avec le département du Cher l'ancienne province du Berry. Le pays est composé de 29 communes. Il forme une couronne autour de la ville de Châteauroux, ce qui explique son nom de pays Castelroussin. Trois types d'espaces s'y succèdent, d'une part un noyau très urbain composé de Châteauroux et de Déols, puis un espace périurbain qui comprend environ quatre communes et enfin un espace beaucoup plus rural constitué de petits bourgs et qui s'étend jusqu'aux limites du périmètre. De ce fait, cet espace est très fortement influencé par la présence de la ville centre.

Le pays est encadré par cinq autres territoires de ce type :

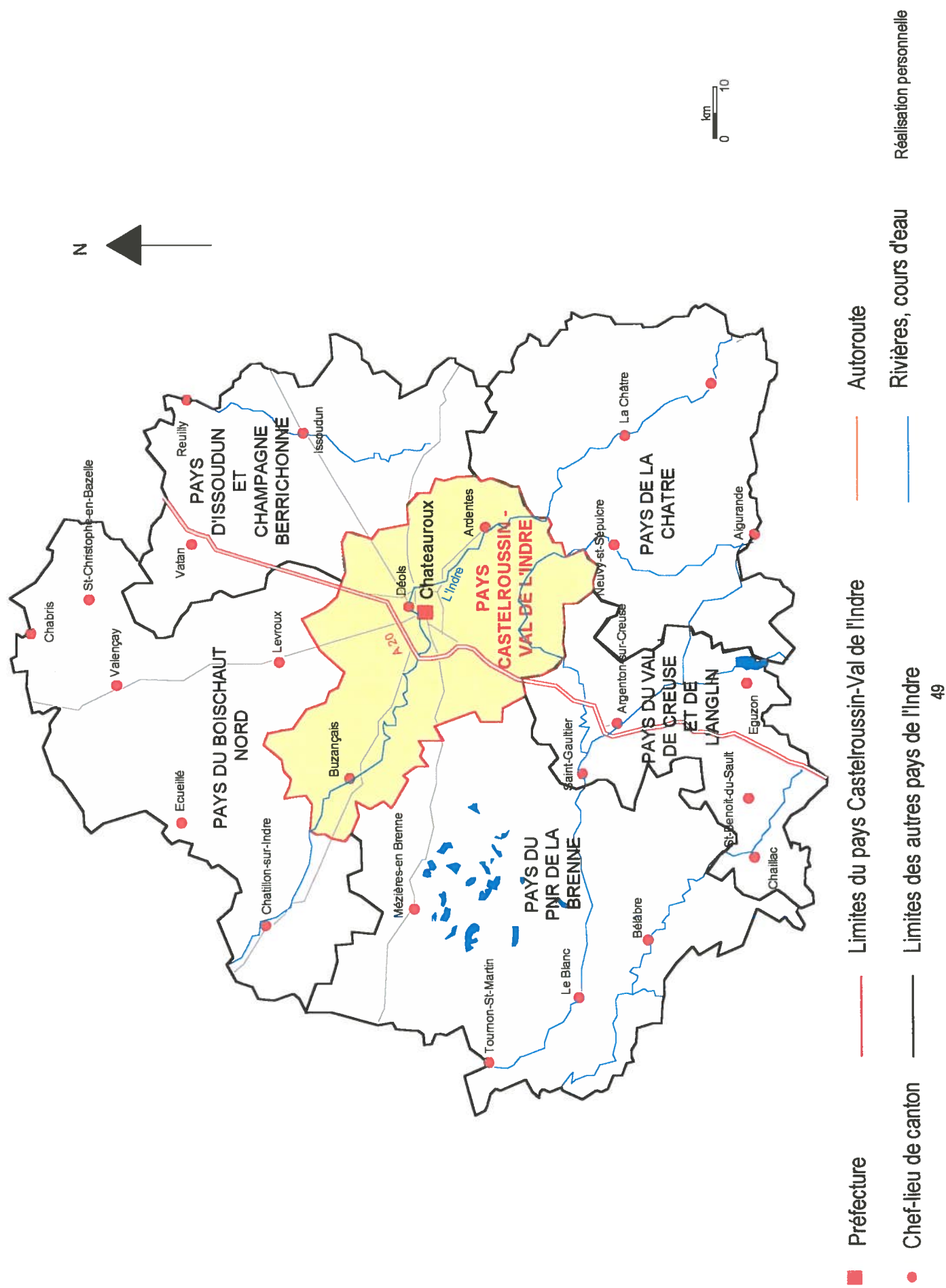
- le Boischaut Nord localisé au Nord Ouest du département,
- le pays de la Champagne berrichonne situé au Nord-Est et polarisé par la ville d'Issoudun,
- le pays de la Châtre en Berry au Sud Est,
- le pays Val de Creuse - Val d'Anglin au Sud,
- le Parc Naturel Régional de la Brenne au Sud Ouest.

Le pays Castelroussin représente avec le pays du Val de Creuse - Val d'Anglin le plus petit pays de l'Indre.

La position centrale du pays lui confère un rayonnement non négligeable sur l'ensemble du département. Il bénéficie également de conditions d'accessibilité favorables. Depuis 1998, il est traversé du Nord au Sud par l'A 20 qui relie Paris à Limoges. En ce qui concerne les routes nationales et départementales, le pays se situe au cœur d'un réseau assez dense qui le place à une centaine de kilomètres des principales villes régionales (Tours, Orléans, Blois, Bourges). Outre une desserte routière assez bonne, le pays possède un équipement de taille, il s'agit de l'aéroport de frêt Marcel Dassault implanté sur les communes de Déols et de Coings. Cet équipement est véritablement un atout pour le développement du territoire, il est en effet rare qu'une telle infrastructure existe sur un espace essentiellement rural.

b. Une mosaïque de paysages

Le pays Castelroussin – Val de l'Indre est sur le plan paysager, composite. En effet, à l'inverse des autres pays du département qui correspondent à des régions naturelles, le pays Castelroussin se situe aux croisements des quatre entités paysagères qui forment le département de l'Indre c'est-à-dire : la Champagne berrichonne, la Brenne, le Boischaut Sud et le Boischaut Nord. L'exemple étudié n'inclut pas véritablement le paysage propre au Boischaut Sud qui se caractérise par un relief très vallonné et boisé, il est situé à ses portes mais on peut remarquer qu'au Sud du pays le relief change déjà sensiblement. En revanche, l'organisation des parcelles, la végétation et le type de cultures pratiquées attestent bien de la présence de trois régions naturelles distinctes. La partie Nord se caractérise par les plaines céréalières de la Champagne berrichonne. La partie Sud-Ouest est, quant à elle, dominée par un paysage de Brenne et plus précisément la Queue de Brenne. Enfin, la partie la plus à l'Est, présente le début du Boischaut Nord où alternent prairies et espaces céréalières. Les sols sont évidemment très différents au sein du pays Castelroussin. Cette situation de carrefour paysager est intéressante et apporte une certaine richesse au pays.



Cette diversité paysagère est unifiée par un élément important et structurant. Il s'agit de la vallée de l'Indre. Considérée comme un fil conducteur, elle traverse le pays d'Est en Ouest. La vallée de l'Indre a d'ailleurs donné son nom au pays.

Le territoire étudié est essentiellement rural à quelques exceptions près. Les abords de l'unité urbaine de Châteauroux qui inclut aussi les communes du Poinçonnet, Saint-Maur et Déols sont de plus en plus soumis à une forte pression. Toutefois, malgré une urbanisation relativement récente et consommatrice d'espace, cette zone conserve une réelle qualité naturelle.

c. Le poids écrasant de Châteauroux et de l'agglomération sur le plan démographique

Si le pays Castelroussin apparaît comme le plus petit pays au sein du département, son poids démographique par rapport aux autres pays est considérable. Au total, le pays regroupe 91 869 habitants soit près d'un tiers du département. Il se situe dans la moyenne nationale des pays mais possède tout de même la particularité d'être le pays le plus urbanisé de la région Centre. Ceci s'explique par la présence de Châteauroux qui compte environ 50 000 habitants. La ville domine donc largement le pays sur le plan démographique.

Ainsi, le pays Castelroussin – Val de l'Indre se distingue par de forts écarts de population entre les communes membres. L'unité urbaine de Châteauroux qui comprend la ville centre et trois communes périurbaines représentent plus de 70 % du pays. Ceci indique que le pays Castelroussin – Val de l'Indre est fortement polarisé. Le reste de la population est réparti sur les 25 autres communes du pays. La plus petite commune n'a que 109 habitants. Les densités de population sont par conséquent très disparates. Seules les communes d'Ardentes et de Buzançais situées aux deux extrémités du pays se démarquent avec respectivement 3 323 habitants et 4 851 habitants. Ces deux communes sont d'ailleurs des chefs-lieux de cantons.

Au dernier recensement, la ville principale a enregistré une légère baisse de sa population à l'image de l'ensemble du département. Cette tendance est antérieure à 1999. Depuis 1975, Châteauroux perd des habitants, bien souvent au profit des communes périurbaines. Le pays a lui aussi connu une baisse générale de son nombre d'habitants entre les deux recensements. Deux cantons ont en revanche progressé sur le plan démographique, le canton d'Ardentes et celui de Châteauroux Est.

Toutefois, on peut noter un vieillissement marqué de la population. Beaucoup de personnes âgées de plus de 60 ans et originaires du pays reviennent au moment de leurs retraites. Cette classe d'âge représente 22,6 % et a augmenté de 4 % depuis 1982. Parallèlement un départ massif des jeunes s'opère. Ceux-ci vont souvent étudier dans d'autres villes de la région ou des alentours et ne reviennent pas une fois diplômés. Toutefois, il est important de signaler que cette zone demeure particulièrement jeune comparativement au reste du département. Le pays Castelroussin présente également des disparités dans la répartition des classes d'âges. Si l'on établit l'indice de jeunesse à partir du rapport entre le nombre de jeunes par commune et le nombre de personnes âgées, il apparaît clairement que la partie située à l'Ouest du pays est beaucoup plus âgée que celle située à l'Est. C'est également la partie Ouest qui a connu les plus fortes chutes démographiques en 1999.

d. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : le bassin d'emploi de Châteauroux

Le pays Castelroussin – Val de l'Indre offrait en 1999, 43 136 emplois, ce qui représente la moitié des emplois du département de l'Indre. Avec 27 750 emplois, la commune de Châteauroux cumule les deux tiers de l'activité du pays. Sur l'ensemble du pays Castelroussin-Val de l'Indre, l'emploi a globalement augmenté malgré une baisse de 4,2 % dans la ville-centre entre 1990 et 1999. Cette progression du nombre total d'emplois s'explique par une hausse significative dans les communes situées en périphérie de Châteauroux. Le taux de population active a stagné entre 1990 et 1999, alors que depuis 1982, il avait progressé de façon importante. Proportionnellement à la population, l'emploi est principalement localisé dans l'agglomération et sur les cantons d'Ardentes et de Buzançais.

En réalité, le pays Castelroussin – Val de l'Indre regroupe deux bassins d'emplois au sens de l'INSEE, celui de Châteauroux et celui de Buzançais. Le taux de personnes ayant un emploi dans leur commune de résidence est élevé, il représente environ 53 %. Pour les pôles de Châteauroux et de Buzançais, ce taux atteint respectivement 75 % et 64 %. Les communes périurbaines génèrent d'importantes migrations alternantes. La ville de Châteauroux polarise fortement le pays Castelroussin dans ce domaine. D'autres communes du département (La Châtre, Issoudun et Argenton-sur-Creuse) ont des actifs venant travailler à Châteauroux.

L'industrie représente encore 22,4 % des emplois. Bien que celle-ci ait régressé de près 15 % depuis 1990, elle conserve une place importante dans l'économie locale. Cette industrie concerne principalement la confection et le textile, l'agro-alimentaire, la métallurgie et la plasturgie. Le bois et le papier sont d'autres spécialités locales. Deux types d'entreprises coexistent, d'une part des entreprises anciennes et familiales qui ont réussi à maintenir leurs activités et d'autre part des ateliers de production implantés plus récemment et dont les sièges sociaux sont à l'extérieur du département. L'industrie textile a pendant longtemps été le secteur phare du département. La crise des années 80 a été assez lourde de conséquences sur le plan économique. La diversité des activités industrielles présentes sur le pays permet toutefois de maintenir un niveau d'emplois acceptable en cas de déclin d'un secteur. La baisse enregistrée par l'industrie en 1999 semble s'être réalisée au profit des emplois du tertiaire, ce dernier ayant progressé de 15,5 % entre 1990 et 1999. Il faut par ailleurs noter que les entreprises implantées sur le pays sont d'assez petite taille à l'exception de celles localisées à Châteauroux. Les emplois du pays Castelroussin-Val de l'Indre demande généralement une main d'œuvre peu qualifiée. Sur le plan des services aux entreprises des lacunes sont encore perceptibles notamment en matière de prestations intellectuelles comme les cabinets d'expertise, les cabinets de recrutement ou encore les bureaux d'études.

Les principales zones d'activités sont implantées sur l'agglomération. Cette dernière regroupe cinq grandes zones industrielles pour une surface totale de 572 hectares. Les autres zones sont de taille beaucoup plus réduite. Elles s'étalent le long de la RN 143 qui mène jusqu'à Tours (entre Niheme et Villedieu, Buzançais et Saint-Genou). Les zones commerciales et tertiaires sont au nombre de trois et localisées sur l'agglomération. La prépondérance économique de cet espace sur le pays est donc indéniable.

e. Une intercommunalité inachevée et une superposition des instances de réflexion

— Le pays castelroussin : une intercommunalité en devenir

Le pays ne correspond pas complètement à l'aire urbaine de Châteauroux définie par l'INSEE. Cette dernière est plus étendue en direction du Nord et du Sud, mais elle n'inclut pas le canton de Buzançais, à l'ouest du pays. Cette exception mise à part, le pays castelroussin est entièrement contenu dans l'aire urbaine de Châteauroux puisque celle-ci comprend 37 communes.

Créé en 1996, le pays castelroussin – Val de l'Indre est plus ancien que les communautés de communes présentes sur son territoire. A l'heure actuelle, il n'est pas entièrement couvert par les structures intercommunales. Sept communes n'ont toujours pas adhéré à un Etablissement Public de Coopération Intercommunale. Plusieurs sont d'ailleurs farouchement opposées à cette idée. Les deux structures intercommunales présentes sont très différentes dans leur composition.

La principale structure est la Communauté d'Agglomération Castelroussine créée en décembre 1999. A cette date, six communes constituaient son périmètre : Châteauroux, Déols, Le Poinçonnet et Saint-Maur qui appartiennent au périmètre de l'agglomération défini par l'INSEE en plus de deux autres communes, Ardentes et Montierchaume. Depuis le 1^{er} janvier 2004, la Communauté d'Agglomération Castelroussine comprend neuf communes, trois nouvelles ont été ajoutées au noyau initial. Le nombre d'habitants au début de cette année était de 73 047 soit 80 % de la population du pays Castelroussin - Val de l'Indre. Cette structure se distingue par des problématiques très urbaines notamment sur sa ville centre. Par exemple, Châteauroux regroupe 90 % des logements locatifs sociaux de l'agglomération. Un vaste programme de renouvellement urbain concernant les quartiers d'habitat social de Châteauroux est actuellement en cours. Sur le plan sociologique, l'agglomération et plus précisément les communes les plus urbaines, se démarquent du reste du territoire du pays. La ville centre concentre une partie importante des difficultés sociales. Les demandeurs d'emplois sont en majorité situés à Châteauroux.

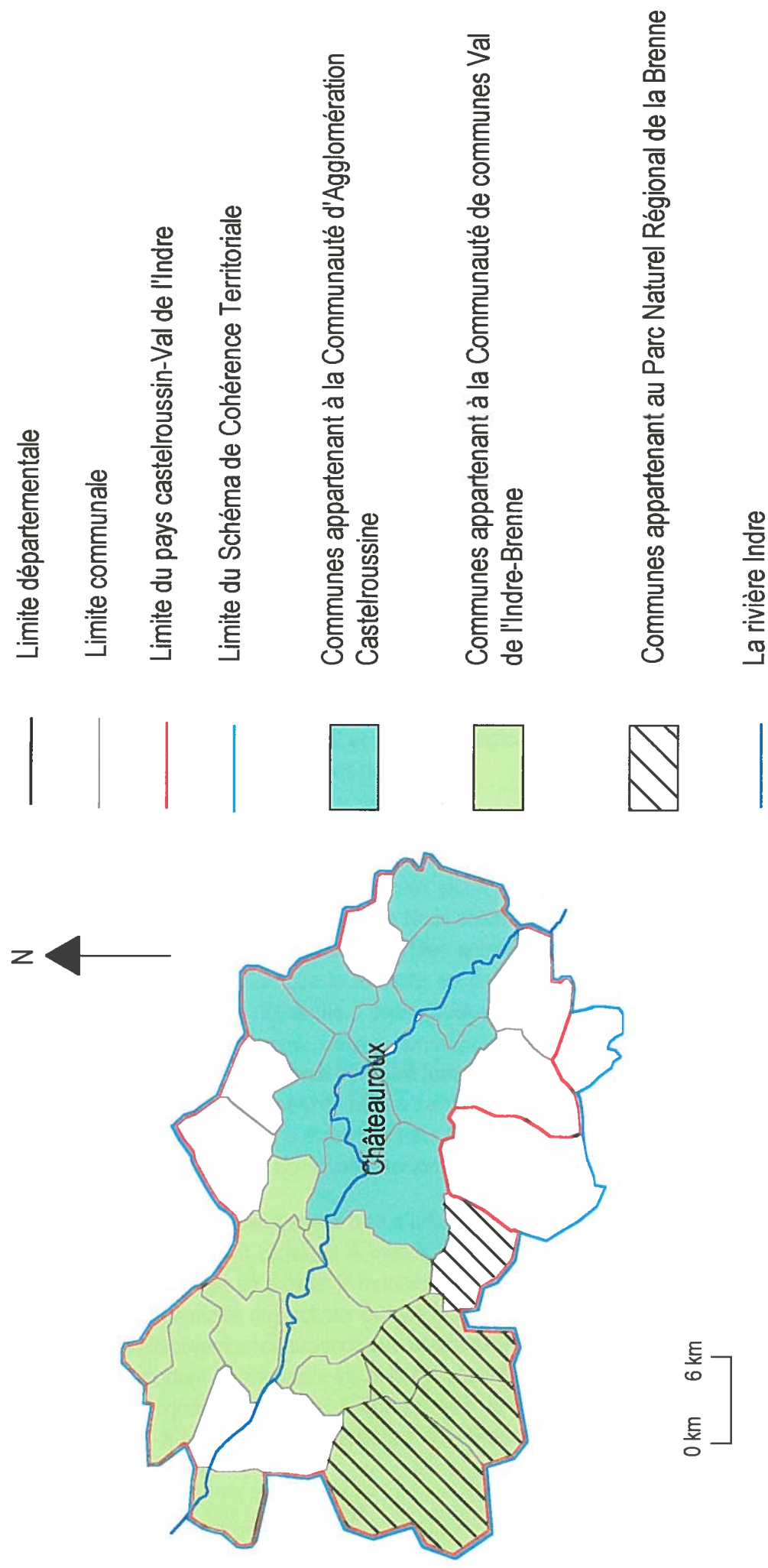
La communauté de communes Brenne – Val de l'Indre est la deuxième structure intercommunale du pays. Elle regroupe douze communes à l'Ouest de la Communauté d'Agglomération Castelroussine. Cette EPCI, créée en décembre 1997, possède une enclave au sein de son territoire : la commune de Buzançais. Cet espace est beaucoup plus rural que le précédent. Au total, la population de cette communauté de communes est de 8 773 habitants. La principale commune, Villedieu, compte 2 340 habitants. Il s'agit avant tout d'un espace résidentiel, très dépendant de l'agglomération castelroussine. Une grande partie de la population active s'y rend pour travailler.

Les sept communes non incluses dans une communauté de communes sont localisées aux franges du pays, à l'exception de la commune de Buzançais, précédemment citée. Quelques communes isolées, Mâron, Arthon et Jeu-les-Bois, envisagent une prochaine intégration dans la Communauté d'Agglomération Castelroussine. Il faut également noter que quatre communes situées au Sud-Ouest du périmètre du pays appartiennent également au Parc Naturel Régional de la Brenne.

— Le pays et le SCOT : une superposition des structures

Une réflexion sur le Schéma de Cohérence Territoriale est actuellement en cours. Le périmètre est constitué depuis 2002. Il recouvre la totalité du pays Castelroussin - Val de l'Indre. Seules deux communes, Velles et Buxières d'Aillac, font partie de ce périmètre mais n'appartiennent pas au pays. Un Syndicat Mixte a donc été créé à l'initiative du Préfet. Velles a récemment intégré la communauté de communes du pays d'Argenton-sur-Creuse. La commune de Buxières d'Aillac n'est incluse dans aucune structure intercommunale.

Le cadre administratif du pays Castelroussin-Val de l'Indre



Réalisation personnelle d'après la carte du Syndicat Mixte du pays Castelroussine Val de l'Indre

d'animation du territoire. Le pays tel qu'il est décrit par les acteurs locaux doit être une véritable force de propositions et un lieu de rencontres et d'échanges. Enfin, le pays est perçu comme un catalyseur de fonds publics, sa mission étant ensuite de les répartir équitablement. Sur cet espace le pays doit être une antenne locale de la région.

b. Un territoire de contractualisation complexe

Le syndicat mixte du pays a été créé en octobre 1996. Il ne regroupait alors que 26 communes. Son périmètre a évolué pour arriver à sa forme actuelle. Il faut savoir qu'à cette période la ville de Châteauroux bien que située au coeur du pays n'en faisait pas partie car elle bénéficiait des crédits du contrat de ville. Le contrat de pays concernait donc 23 communes et les trois communes périurbaines de Déols, Le Poinçonnet et Saint-Maur sous le régime d'un Contrat Région-Ville. La charte de développement élaborée en 1998 prenait en compte ces communes par souci de cohérence. Depuis 2000, date de création de la Communauté d'Agglomération Castelroussine, Châteauroux, les trois communes périurbaines ainsi que Montierchaume et Ardentes perçoivent des financements du Contrat d'Agglomération.

La politique régionale des contrats de pays a pour ambition un aménagement équilibré du territoire régional. L'un des axes majeurs est l'organisation du territoire en pays et agglomérations.

3. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : quels fondements ?

a. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : une réalité économique indéniable

– Un bassin de vie cohérent

Les personnes qui ont répondu à la question portant sur les éléments fondant la pertinence d'un pays ont souligné que celui-ci devait être en adéquation avec un bassin de vie ou d'emploi. Ces mêmes personnes ont toutes indiqué que le pays Castelroussin – Val de l'Indre correspondait à une réalité économique. C'est d'ailleurs le premier argument qui a permis sa reconnaissance. De ce point de vue, le pays Castelroussin présente une bonne cohérence. L'emploi et les équipements sont principalement situés dans l'agglomération de Châteauroux. Le poids de cette dernière apparaît comme un élément de viabilité. Etant donné le caractère rural des autres communes, il est évident que le dynamisme de la ville centre a des répercussions importantes sur le reste de sa zone d'attraction.

Au-delà de l'impact économique de Châteauroux, les aspects démographique et identitaire ne sont pas négligeables. Comme en témoigne le nom du pays, Châteauroux est un repère identitaire. Sans cet élément, cet espace serait peut-être écartelé entre les autres pays du département. Sur le plan démographique, l'intérêt d'une ville comme Châteauroux est indéniable, elle permet au pays d'atteindre un seuil largement acceptable compte tenu du faible nombre de communes.

– Une complémentarité difficile à mettre en œuvre

La réalité fonctionnelle du pays castelroussin est facilement perceptible. En revanche, la complémentarité sensée s'opérer entre la ville centre et l'espace rural qui l'entoure ne semble pas complètement atteinte. La volonté de fédérer le monde urbain et le monde rural a été affirmée par les acteurs de terrain comme étant un des objectifs à l'origine de cette démarche. Presque huit ans après la création du pays Castelroussin - Val de l'Indre, cette complémentarité ne paraît pas aussi évidente qu'elle devrait l'être. Plusieurs éléments permettent de faire ce constat. En premier lieu, on voit apparaître les différences d'échelle et de problématiques entre les communes rurales et les

communes urbaines ont du mal à s'estomper. Les enjeux entre ces deux catégories d'espace sont complètement différents. Le discours de certains élus vient confirmer cette idée. On constate un fort décalage selon la commune d'origine. La très forte hétérogénéité du territoire complique le partenariat comme nous le verrons par la suite. Cependant, des actions visant une mutualisation des compétences sont mises en place. Plusieurs réunions de travail ont eu lieu avec l'objectif de mieux se connaître entre urbains et ruraux. Chaque groupe devait repérer les enjeux spécifiques aux milieux rural et urbain et enfin identifier les enjeux communs. Cette démarche est une première étape. Il semble que la dichotomie entre ceux qui appartiennent plutôt au milieu rural et ceux qui s'affichent plus comme des urbains soit difficile à faire disparaître.

Les réponses ont souvent évoqué l'atout que représentait pour un pays la présence d'une ville importante. Cette ville-centre ne doit pas progresser aux dépens du territoire qui l'entoure. Cette précision, exprimée à plusieurs reprises, traduit une certaine méfiance du monde rural vis-à-vis de l'espace urbain. Il apparaît clairement que les relations sont unilatérales, les habitants des petites communes vont en grande majorité travailler et consommer dans l'agglomération. En revanche, il existe assez peu de flux inverses. Le faible nombre de communes entourant Châteauroux et son agglomération ne permet pas d'équilibrer ce territoire. La complémentarité n'est pas encore totale, la situation de dépendance de l'espace rural vis-à-vis de la ville principale montre que des efforts doivent encore être fournis.

La configuration du pays castelroussin donne l'impression d'un territoire à deux vitesses. Faute d'avoir réellement réussi à se compléter, l'espace rural et l'espace urbain du pays Castelroussin - Val de l'Indre semblent plutôt cohabiter. Les liens qui existent entre eux sont essentiellement fonctionnels.

b. La vallée de l'Indre : un élément fédérateur suffisant ?

Parmi les éléments contribuant à l'identité, la vallée de l'Indre arrive largement en tête. Quarante pourcents des acteurs jugent que le pays correspond également à une réalité géographique et paysagère. Comme nous l'avons vu précédemment cela n'est pas complètement vrai. Si l'épine dorsale du pays est effectivement la rivière Indre, il faut avoir à l'esprit que les franges du pays sont très différentes d'un point de vue paysager. Les élus à l'origine de la création du pays ont bien expliqué que la vallée de l'Indre avait guidé leur démarche. Malgré une hétérogénéité paysagère visible sur le terrain, les élus semblent avoir totalement intégré la vallée de l'Indre comme un élément fédérateur et structurant.

Le pays semble dépourvu de réalité historique, culturelle et patrimoniale. On peut noter que peu de personnes ont répondu à la question portant sur l'identité du pays. Cette absence de réponse traduit certainement un défaut d'identité. On peut se demander si la vallée de l'Indre comme élément identitaire et fédérateur peut se suffire. Le seul élément venant compléter la vallée de l'Indre est le bassin de vie ou d'emplois castelroussin. Ceci confirme le poids écrasant de Châteauroux. On peut comprendre que certaines communes des franges ne se retrouvent pas réellement dans cet élément identitaire. Le manque de motivation et d'implication exprimé par certains acteurs peut en partie trouver une justification dans ce manque de repères identitaires. L'absence d'histoire commune est ressentie comme une lacune. La solidarité au sein du territoire que la loi Pasqua souhaitait voir apparaître dans les pays, a eu peu l'occasion de se mettre en place. Cet espace paraît encore très marqué par l'esprit individualiste malgré une progression de l'intercommunalité.

Il est intéressant de noter que la position centrale du pays en fait un espace très exposé au reste du département. Les communes se situant aux franges du pays Castelroussin-Val de l'Indre sont également attirées par des pôles appartenant aux autres pays de l'Indre. On peut donc penser qu'une situation centrale ne favorise pas forcément la cohésion d'un territoire. Comme nous le verrons par la suite, dans ce cas de figure les forces centrifuges sont souvent plus fortes que les forces centripètes. Une situation excentrée semble plus favorable au regroupement et au partenariat.

c. Un espace aux enjeux politiques forts

Si l'aspect politique a été peu cité pour la question portant sur la réalité du territoire de ce pays, il est toutefois revenu à plusieurs reprises dans nos entretiens. Le contexte politique a jusqu'aux dernières élections été difficile pour le pays. Diverses oppositions ont nuit au partenariat entre les communes et les alliances politiques ont fortement influencé la configuration du territoire. Sans entrer dans les détails il est important d'expliquer la situation locale. La communauté d'agglomération est le fruit de diverses ententes politiques destinées à peser contre le pays créé quelques années auparavant. Certains élus ont vu dans le pays, une défiance vis-à-vis de la ville de Châteauroux qui à l'origine ne pouvait appartenir au périmètre du pays pour des raisons de financement. Une opposition très forte entre deux élus de communes situés plus à l'Ouest a également failli changer fortement le périmètre du pays Castelroussin-Val de l'Indre. Bien que ne représentant pas un espace électoral (le pays regroupe sept cantons) il est toutefois ressenti par plusieurs protagonistes comme un espace à fort enjeu politique. Il permet aux élus d'y trouver une assise politique. Depuis les dernières élections, la ville – centre est détenue par le même courant politique que le pays. Les relations s'améliorent peu à peu. Toutefois on peut croire que sans ces années d'opposition, le pays Castelroussin – Val de l'Indre serait plus avancé aujourd'hui en matière de partenariat et de mise en cohérence des actions. L'aspect politique ne doit donc pas être occulté si l'on veut comprendre la situation actuelle.

4. Une charte et un conseil de développement communs à l'agglomération et au pays

— Le conseil de développement : un outil récent

Le conseil de développement du pays Castelroussin – Val de l'Indre existe seulement depuis 2002. Son règlement intérieur a été adopté en juillet 2003. Jusqu'à l'année dernière, quatre commissions émanant du syndicat mixte faisait office de lieu de concertation. Ces commissions avaient pour thèmes : agriculture, tourisme et environnement, économie et habitat - économie solidaire.

Le conseil de développement présente désormais la particularité d'être commun au pays Castelroussin – Val de l'Indre et à la Communauté d'Agglomération Castelroussine. Ceci montre une nouvelle étape dans la démarche et une recherche de cohérence entre toutes les actions entreprises sur le territoire. Les délégués du pays et de l'agglomération ont désigné les organismes pouvant siéger au conseil de développement en fonction de leur implication dans les politiques de développement local menées sur le territoire. Le conseil de développement est composé de 30 membres dont un collège de 10 élus locaux et un autre de vingt acteurs socio-professionnels. Ce chiffre peut paraître restreint mais il s'agit d'un choix délibéré destiné à faciliter l'organisation des réunions de travail.

Les premières missions du conseil de développement sont l'évaluation du Contrat régional de pays qui se termine en juillet 2004 puis l'évaluation du contrat d'agglomération qui prend fin en février 2005. Suite logique de l'évaluation, le conseil de développement devra participer à l'élaboration et au suivi de la deuxième génération des contrats de pays et d'agglomération. La contribution à la réalisation

du SCOT est également un enjeu pour le conseil de développement. Ceci permettra de limiter les effets pervers de la superposition des organes de réflexion. Il s'agit pour ces différents échelons de trouver une méthode de travail commune. Ce souci de cohérence est renforcé par la mise en place de commissions thématiques identiques au pays et au SCOT qui sont les suivantes : industrie/commerce/artisanat, agriculture, habitat/cadre de vie, social/insertion/formation et enfin tourisme/loisirs/culture.

Le règlement intérieur stipule que « le conseil de développement doit représenter au mieux la population. » Son objectif doit être de favoriser « l'expression et la participation de la société civile à l'élaboration des projets d'Agglomération, de pays et de toutes les démarches de réflexion. » Le conseil de développement a vocation à intervenir à différents stades : en amont de la réflexion, dans l'élaboration des projets et dans l'aide à la décision.

Si le conseil de développement semble bien organisé et présente des objectifs tout à fait intéressants pour le territoire, tout n'est pas si simple lorsque l'on analyse son fonctionnement. Les acteurs ayant retourné le questionnaire montrent une réalité un peu moins positive. Les réponses à la question « le pays remplit-il complètement son rôle d'espace de concertation ? » sont pour le moins mitigées. Un quart des réponses sont affirmatives, les autres sont beaucoup plus réservées. Certains acteurs précisent que le pays joue le jeu mais qu'il est « peu mobilisateur d'énergie ». La seconde question sur le rôle du conseil de développement montre un sorte de mécontentement des acteurs. La principale mission du conseil est d'être un relais de la société civile et de l'associer mais aussi de prendre en compte les besoins de chacun. Plusieurs participants ont le sentiment que le conseil de développement n'a pas la place qu'il devrait avoir au sein du pays. Ils déplorent le manque de pouvoir de décision et pensent parfois qu'il est inutile. La concertation entre les acteurs semble également difficile faute d'habitude. La grande majorité des acteurs ayant répondu ont donc conclu que le conseil de développement n'était pas encore une force de propositions. Le rôle du conseil de développement est encore flou malgré une définition assez bien cadrée par le règlement intérieur. Sa jeunesse lui fait encore défaut.

Les animateurs du pays ont conscience des difficultés qu'ils ont à faire participer les acteurs locaux. Le manque de motivation et de conviction est évidemment un frein qui vient s'ajouter à l'absence de tradition partenariale.

— Une charte de développement en cours de révision

La charte de développement, rédigée en 1998, est actuellement en cours de révision. La nouveauté est qu'elle sera elle aussi commune au pays Castelroussin – Val de l'Indre et à la Communauté d'Agglomération Castelroussine. Le développement économique du territoire apparaît comme l'enjeu majeur de ces deux structures.

Les axes de la précédente charte de développement étaient les suivants :

1. Poursuivre le développement économique du Pays et favoriser la création d'emplois déclinés à travers trois objectifs : renforcer les pôles économiques, diversifier et développer le secteur agricole, développer les activités touristiques et de loisirs.
2. Accompagner le développement économique en développant l'accueil des populations nouvelles en répondant aux besoins des populations sur place mais aussi en réalisant une communication et la promotion du pays.
3. Maintenir un environnement naturel et un bâti de qualité par la préservation des cours d'eau, l'aménagement des centres-bourgs et l'amélioration du cadre de vie tout en accompagnant les procédures respectueuses de l'environnement.

Les axes de la nouvelle charte sont actuellement à l'étude.

– *Le contrat de pays*

Le contrat de pays a été signé en juillet 2000, ce dernier prendra fin en 2004. Le bilan à mi-parcours, c'est-à-dire au début de l'année 2003, a permis de constater que le taux d'engagement des projets qui avaient été inscrits au contrat de pays était seulement de 30 %. Les enveloppes ont été réajustées. Il semble qu'actuellement le taux de réalisation avoisine les 70 %. Par ailleurs un manque de cohérence se dégage de ce contrat puisqu'une réflexion globale, n'a à l'époque, pas été réellement mise en place. Chacune des communes avait dû inscrire ses projets pour les quatre années à venir sans thématique particulière et sans vraiment savoir si elle disposait du temps pour les réaliser.

– *Les actions mises en place*

Plusieurs types d'actions viennent illustrer la mise en oeuvre des axes de la charte de développement. On retrouve dans certaines de ces actions l'une des principales vocations du pays : fédérer les acteurs. Le groupement « Fédér'Aide » est à ce propos un bon exemple. Il s'agit d'une structure regroupant des associations au service des habitants, des entreprises et des collectivités du Pays Castelroussin – Val de l'Indre. Il regroupe deux associations. La première est l'association Aide qui a pour objectif la mise à disposition de salariés en insertion sociale. Elle propose entre autres des services de bricolage, jardinage, livraison de courses à tous les types de public (particuliers, collectivités, entreprises). La seconde est l'association « Aide aux personnes » qui intervient dans le domaine des services aux personnes âgées ou handicapées. Plusieurs autres associations appartiennent à ce groupement.

Le pays Castelroussin – Val de l'Indre a également permis le recrutement de 20 animateurs mis à disposition des communes et des groupements de communes et intervenant notamment auprès des enfants. Cette action mise en place depuis 1998 est un soutien aux petites communes qui ne pouvaient pas employer une personne à temps complet pour des raisons financières. On retrouve à travers cette opération le rôle d'animation du territoire que les acteurs locaux assignent au pays.

Beaucoup d'autres actions sont menées au sein du pays Castelroussin – Val de l'Indre. Certaines d'entre elles concernent le milieu agricole comme des aides destinées à soutenir l'élevage ou des aides pour investir dans du matériel agricole.

Les différentes actions menées concernent principalement le milieu rural ce qui s'explique par le fait que la communauté d'agglomération ne peut pas percevoir de financements du pays.

5. Un pays qui a parfois des difficultés à trouver sa place au sein du paysage local

a. *Le pays dans le paysage local : quelle prise en compte ?*

– *Le sentiment d'appartenance des acteurs locaux*

Comme dans l'exemple précédent la commune est le niveau territorial pour lequel le sentiment d'appartenance est le plus fort. Elle a été citée à la première position par l'ensemble des personnes qui ont répondu au questionnaire. Le département est situé à la deuxième place par le nombre de réponses. C'est le territoire le plus fréquemment cité après la commune, il est placé par une moitié des répondants en deuxième position et par l'autre moitié en troisième position. En revanche, le canton n'apparaît qu'une seule fois. Plusieurs acteurs le perçoivent comme un espace désuet devant être remplacé par le pays. Ce dernier suit de près le département. Il est majoritairement mentionné à la troisième place. Il est intéressant de constater que malgré le manque de motivation à l'égard du pays, il est tout de même

assez bien intégré dans l'esprit des acteurs. Cette situation est difficile à expliquer. La communauté de communes est, quant à elle, très peu apparue dans les réponses. Beaucoup d'élus locaux ont encore des réticences vis-à-vis de ce type de structure.

Par ailleurs, la population locale n'a pas encore clairement identifié le pays Castelroussin – Val de l'Indre malgré de multiples actions de communication. La superposition des structures est déjà délicate à comprendre pour les personnes avisées. On peut donc imaginer le flou qu'elle suscite auprès de la population.

– Les relations du pays avec les autres acteurs locaux

Sans être réellement conflictuelles, il apparaît clairement que les relations entre le pays et le conseil général ne sont pas aussi favorables qu'elles le devraient. Les conseillers généraux ont vu d'un très mauvais œil la création du pays en 1996. Ils sont inscrits dans les statuts du syndicat mixte mais ne prennent guère part à la démarche. Une méfiance est perceptible vis-à-vis du pays qu'ils craignent de voir remplacer le canton.

En revanche, les acteurs socio-économiques du territoire prennent bien en compte ce découpage territorial, la Chambre de Commerce et d'Industrie a par exemple un interlocuteur attitré pour le pays Castelroussin-Val de l'Indre. Parallèlement les études menées par les acteurs locaux se font aussi à l'échelle du pays Castelroussin-Val de l'Indre. C'est le cas de l'Observatoire de l'Habitat réalisé par l'Association Départementale d'Information sur le Logement. Le pays est perçu comme une échelle appropriée pour établir des constats. Le fait qu'il reprenne le périmètre du bassin de vie facilite sa reconnaissance et sa prise en compte.

b. Le pays et les structures intercommunales

La situation du pays Castelroussin – Val de l'Indre dans ce domaine apparaît assez complexe. L'intercommunalité n'est pas encore intégrée par tous les élus. Il faut préciser que la configuration du pays n'est pas forcément propice à un maillage total du territoire par les structures intercommunales.

L'hétérogénéité de cet espace apparaît là encore comme un frein. Les difficultés de mise en place de la complémentarité entre la ville centre et l'espace rural sont prolongées à travers la problématique de l'intercommunalité. Les questionnaires renvoyés ont permis de déceler une certaine méfiance des élus ruraux vis-à-vis de la Communauté d'Agglomération Castelroussine. Pour certains, l'importance des compétences et des projets portés par cette structure les dépasse largement. Certaines communes situées à proximité de l'agglomération se refusent à y rentrer par crainte d'y perdre leurs prérogatives et de ne pas avoir de poids dans les décisions. Le pays est également vu par quelques uns comme une superposition supplémentaire dont ils ne perçoivent pas réellement l'intérêt.

Par ailleurs, un problème se pose au niveau du pays : il doit palier l'absence de structure intercommunale dans les communes isolées. Pour ces communes, il n'existe aucun échelon intermédiaire entre elles et le pays. Ce glissement des missions initiales du pays vers des missions dévolues normalement à des structures intercommunales ne paraît pas tout à fait normal. Il donne certes un rôle important au pays mais ce rôle n'est pas réellement légitime, le pays tel qu'il a été pensé par les lois d'aménagement n'est pas un espace intercommunal, c'est un espace supracommunal ce qui le différencie des EPCI. Ceci peut en outre amener certaines incohérences dans les actions menées.

Parallèlement, la Communauté d'Agglomération Castelroussine s'étend de plus en plus, notamment à l'Est. A l'Ouest son extension est bloquée par la communauté de communes Val de l'Indre-Brenne. On peut se demander si à terme la communauté d'agglomération ne va pas supplanter le pays Castelroussin - Val de l'Indre. Le rôle de mise en relation de l'espace rural avec le milieu urbain qui

malgré les difficultés, est l'apanage du pays est certainement en train de perdre sa raison d'être. La Communauté d'Agglomération va être amenée à intégrer des communes très rurales. Tous deux sont de territoires de projets. La différence est qu'au contraire du pays, l'Agglomération possède la maîtrise d'ouvrage directe ainsi qu'une fiscalité propre. On peut donc craindre que l'agglomération s'étende aux dépens du pays, le réduisant ainsi à une peau de chagrin. Les communes rurales restantes se trouvent en périphérie du pays et pourraient envisager de se raccrocher aux autres pays du département. La petite taille du pays par rapport à l'agglomération ne lui permet ni d'être en situation de force ni son égal quand il s'agit d'imposer sa vision. On peut penser qu'un pays plus vaste trouverait plus aisément sa place auprès de la communauté d'agglomération comme c'est le cas pour le pays de Bourges qui regroupent 64 communes. En contrepartie, un territoire plus vaste que l'actuel pays castelroussin perdrait peut-être en cohérence. Il faut noter que les personnes ayant répondu au questionnaire trouvent la taille du pays adéquate.

Les différents éléments qui viennent d'être évoqués ne facilitent pas l'articulation entre les actions du pays et celles de l'agglomération. A cela vient s'ajouter un manque de clarté entre les compétences des deux partis. Certes, il existe des domaines pour lesquels les deux structures sont complémentaires notamment l'agriculture puisque la CAC ne possède pas cette compétence. En revanche dans les domaines où l'Agglomération détient la compétence, le pays a plus de difficultés à trouver sa place. Il n'a plus à intervenir dans le périmètre de l'agglomération ce qui demande des efforts supplémentaires de mise en cohérence. C'est par exemple le cas pour l'ORAC qui vient de débiter ou pour l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat pour laquelle deux études de réalisation sont actuellement en cours. L'une se fait au niveau du pays et concernent toutes les communes rurales intégrées ou non dans un EPCI, et l'autre est prise en charge au niveau de l'Agglomération pour le périmètre plus urbain. La phase de la maîtrise d'ouvrage sera très certainement complexe à mettre en place.

TROISIEME PARTIE

EVALUATION DES CRITERES DE CONSTITUTION DES PAYS

Au terme de ces études de cas plusieurs éléments intéressants se dégagent. Il s'agit maintenant de présenter, d'évaluer et de définir l'impact de chacun des critères présentés précédemment. Pour rendre le propos généralisable, il a semblé opportun d'étoffer l'argumentation par des exemples de pays autres que le pays du Centre Ouest Bretagne ou le pays Castelroussin-Val de l'Indre. Ces derniers apparaissent cependant comme un point de départ pour pouvoir amorcer une réflexion.

I. Les facteurs de viabilité : des critères incontournables

1. Tous les espaces peuvent-ils devenir des pays ?

a. De l'avantage des espaces en difficultés à se regrouper

Les indicateurs économiques, démographiques et sociaux semblent intervenir dans la réussite d'un pays. Les espaces en grandes difficultés ont plus d'intérêts à former un territoire de développement que les espaces dont les indicateurs révèlent une situation assez favorable. Le pays du Centre Ouest Bretagne est à cet égard un bon exemple. Les prévisions de l'INSEE ont déclenché une prise de conscience collective et généré la démarche de pays avant même les lois d'aménagement. Parmi les pays-tests, beaucoup se sont lancés dans la démarche de pays dès le début des années 90. L'approche proposée se justifie bien souvent par le contexte local économique et démographique. Elle répond à la définition du développement local ou ascendant dont Jacqueline Mangin donne la définition suivante : « c'est une intervention structurée, organisée à visée globale et qui s'inscrit dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et/ou à des restructurations. » Le pays Val de Lorraine illustre bien les propos qui viennent d'être énoncés. Dès 1989, un groupe d'habitants, d'élus et d'acteurs économiques et associatifs ont créé une association –l'ADVMM²²– dans le but d'accompagner localement la politique de reconversion des industries lourdes que l'Etat avait engagée. Les espaces qui se trouvent dans cette situation de crise sont beaucoup plus enclins à se regrouper dans la mesure où la mutualisation des énergies est le seul moyen pour tenter d'inverser la tendance.

De manière plus poussée, on pourrait aller jusqu'à affirmer que les espaces ruraux s'organisent plus facilement en pays que les espaces urbains. Le cas de l'Ile-de-France conforte notre propos. Il s'agit d'une ~~des régions~~ voire de la région où l'intercommunalité est la moins développée. La supracommunalité ne l'est guère plus puisqu'en 2003 l'ETD²³ recensait seulement un pays. Il s'agit du pays du Bassée Montois qui se situe aux franges de la Seine-et-Marne, de l'Yonne et de l'Aube. Il a fait partie des 42 pays-tests et son périmètre a été reconnu définitif en 1997. Ce pays présente des caractéristiques rurales, sa superficie totale est de 482 km² pour 43 communes et 23 722 habitants. La principale ville, Donnemarie-Dontilly, compte seulement 2 628 habitants. Tout laisse penser que le contexte économique et démographique, à la marge de l'Ile de France, a eu une forte incidence sur la création de ce pays.

²² ADVMM : Association de Développement des Vallées de la Meurthe-et-Moselle

²³ ETD : Entreprises Territoires et Développement

La concurrence entre les espaces urbains est encore de mise. Les espaces ruraux qui présentent des problèmes de même nature n'ont en revanche pas d'autres alternatives que celle de se regrouper au sein d'un territoire de développement. Dans le pays du Centre Ouest Bretagne, le contexte économique et démographique a généré de fortes solidarités et une prise en charge de l'avenir par les acteurs locaux. Pour le pays Castelroussin-Val de l'Indre, la réalité est bien différente, la ville-centre a encore des difficultés à trouver un intérêt à une telle démarche.

b. Des problématiques similaires pour un projet de développement commun

La véritable question est de savoir si le pays doit être homogène ou au contraire polarisé. Il est difficile de donner une réponse catégorique. En revanche, les études de cas nous ont permis de cerner les limites de ces différentes conceptions.

La LOADDT a opté pour le pays polarisé au sein duquel doit s'exercer la solidarité entre la ville et l'espace rural. La polarisation du territoire par une ville assure effectivement une certaine vitalité, au moins économique. La ville est, par excellence, productrice de richesses et d'emplois. La complémentarité ville-campagne semble, toutefois, difficile à mettre en œuvre. L'interdépendance préconisée entre espace rural et urbain s'apparente plutôt à une dépendance de l'espace rural vis-à-vis de l'espace urbain.

Il est symptomatique que les pays polarisés portent le nom de leur ville centre. L'espace rural apparaît alors comme une sorte d'espace annexe. Certes, la ville participe à l'identité du territoire et, dans le meilleur des cas, le fédère, mais lorsqu'elle devient trop prégnante, elle peut générer un refus de coopération de la part de l'espace rural. On trouve notamment des pays défensifs qui ont souhaité se démarquer des pôles urbains. Ce choix est une négation de la cohérence territoriale. Par exemple, le pays du Val d'Adour a volontairement été construit sans articulation avec les villes d'Auch, Tarbes et Pau. Les communes qui composent le périmètre de ce pays ont en commun leur ruralité et le vignoble du Madiran. Depuis son origine, le pays est clairement revendiqué comme un pays défensif, les 202 communes concernées souhaitent préserver leur identité et ne pas « être absorbées par Tarbes, Auch et Pau ». Cet exemple reste bien entendu un cas exceptionnel. Dans le pays Castelroussin-Val de l'Indre, les communes rurales ont choisi de participer au pays, au même titre que les communes de la communauté d'agglomération. Cette appartenance commune ne garantit pas la complémentarité des deux types d'espaces. Le modèle de la ville centre entraînant avec elle son espace environnant ne se vérifie pas toujours. De fait, un territoire à deux vitesses peut se mettre en place. Il est donc important que la ville soit bien connectée à son espace rural.

Le pays homogène rappelle, quant à lui, l'idéal de la géographie classique. L'avantage de ce type de pays est que les communes sont concernées par les mêmes problématiques et ont, en général, les mêmes ambitions. Cette vision partagée est essentielle pour l'avenir du projet de développement. La cohérence du territoire est plus facilement perceptible. Par contre, l'homogénéité socio-économique des territoires de développement ne permet pas de réduire les disparités qui ont inspiré la LOADT. Les zones homogènes correspondent souvent à des espaces ruraux en difficultés. Malgré leur bonne volonté, ces espaces n'ont pas toujours les capacités techniques et financières de porter un projet. L'absence de pôles d'entraînement est un sérieux problème.

Le maillage urbain du pays du Centre Ouest Bretagne est intéressant. La présence d'un réseau de bourgs ou de petites villes explique en partie la réussite des pays en Bretagne. Un territoire multipolarisé n'est pas confronté aux différents problèmes qui viennent d'être évoqués. Une structure urbaine de ce type permet au territoire de bien équilibrer son développement et de consolider la

dimension transversale du pays. Elle constitue une assez bonne alternative à la polarisation et à l'homogénéité. Ce maillage est véritablement un atout pour les pays qui le possède. Il est généralement le fruit d'une longue histoire locale.

c. Une complémentarité ville-campagne dépendante de l'échelle des communes

La complémentarité entre la ville et l'espace rural qui est présentée comme l'une des principaux enjeux de la création des pays doit, pour être effective, répondre à certaines exigences.

Il est important que le pays ne présente pas de trop grands écarts d'échelles entre les communes qui le composent. Ce problème se pose dans les espaces polarisés par une ville importante. Dans le pays Castelroussin-Val de l'Indre, dont la ville-centre appartient à la catégorie des villes moyennes voire petites, on constate de trop fortes disparités (démographique, économique, sociale) internes au territoire. Cette situation génère une certaine méfiance des communes rurales à l'égard de la ville-centre. Le principal problème n'est pas tant la coopération entre la ville centre et l'espace rural mais plutôt la trop forte dépendance qui rend difficile voire impossible la mise en place d'actions globales et transversales. Les élus ruraux ont en outre le sentiment de ne pas être entendus. Quel est, en effet, le poids d'un élu d'une commune de 200 habitants face au maire d'une ville de 50 000 habitants ? Ce décalage ne facilite pas la coopération entre les différents membres du pays.

La délimitation d'un périmètre de pays, doit tenir compte, dans la mesure du possible des jeux d'échelles internes. Cela conditionne en grande partie l'avenir du pays. Le partenariat entre les communes doit reposer sur des bases solides, il semble que cet élément en fasse partie. La complémentarité effective entre l'espace rural et le monde urbain est fortement conditionnée par la prise en compte des échelles du territoire.

2. La viabilité économique

a. Un maillage du territoire approprié à sa taille et à ses ambitions

La réussite d'un pays dépend en grande partie de la configuration de son territoire. On peut douter de la pertinence d'un maillage du territoire national en 400 pays. Il semble que tous les espaces ne soient pas propices à la mise en œuvre d'un pays. La recherche d'une cohérence territoriale qui est l'objectif à l'origine de toutes les démarches de pays impose une certaine sélection des territoires. En leur permettant de former un projet de développement, la souplesse des lois d'aménagement comporte des limites.

Il est difficile pour un territoire de présenter tous les éléments requis (économiques, géographiques, historiques et sociaux). Par conséquent, il est indispensable de trouver des alternatives. En fait, lorsqu'un territoire ne présente pas les atouts qui viennent d'être évoqués, il est nécessaire qu'il réponde au moins à des critères de forme tels que le poids démographique et le nombre de communes intégrées. La capacité d'un territoire à porter un projet est étroitement liée aux facteurs « taille » et « démographie ». A travers ces critères quantitatifs, il en va aussi de la réussite du pays. La mise en œuvre du projet de développement exige une masse critique à partir de laquelle une véritable dynamique va pouvoir se créer.

Le poids démographique peut, dans certains cas, compenser les difficultés économiques. Lorsqu'un pays cumule une faiblesse démographique et des difficultés d'ordre économique la démarche semble mal engagée. Le pays de l'Est-Creusoise par exemple possède un handicap démographique qui

met à mal la mise en place d'un véritable projet d'envergure. Il s'étend de l'extrême Nord de la Creuse avec Bonnat et Châtelus jusqu'au Sud avec Crocq. Composé de 111 communes au total, il ne compte que 38 000 habitants. La fédération des forces est difficile à mettre en œuvre dans la mesure où la population semble être éparpillée sur l'ensemble du territoire du pays. La densité de population a donc son importance. Dans le cas du pays du Centre Ouest Bretagne, la population est beaucoup plus importante alors que le nombre de communes est équivalent ; le projet de territoire n'a aucun mal à émerger. Si ce handicap démographique n'est pas compensé par un autre atout, les chances de viabilité du pays à long terme semblent assez faibles.

Le pays Val d'Adour a lui tenté de conserver sa ruralité en présentant un périmètre non négligeable au sein du paysage administratif local. Ce pays créé en 1999 regroupe 202 communes, la principale commune, Vic-en-Bigorre, ne dépasse pas 4 803 habitants. Au total, le pays Val d'Adour compte 58 000 habitants. Cela le place parmi les pays moyens. Le faible poids économique de cet espace est compensé par son étendue. Il est implanté sur trois départements (Gers, Pyrénées-Atlantiques et Hautes Pyrénées) et deux régions (Aquitaine et Midi-Pyrénées).

La taille du pays et son poids démographique ont également un rôle important à jouer dans les prises de décisions. Pour être entendu, le territoire de développement doit avoir une taille suffisante et représenter une part non négligeable de la population. C'est la démarche qu'a adopté le pays Centre Ouest Bretagne. Pendant longtemps ce territoire s'est senti oublié par les politiques régionales et nationales. En regroupant ses forces vives et en créant un territoire important sur le plan démographique et spatial, il a réussi à trouver sa place dans les politiques de développement local et à devenir un interlocuteur privilégié.

Si un seuil démographique minimal doit être atteint par le pays, l'inverse est également vrai. A partir d'un certain nombre de communes et d'habitants, le partenariat devient trop lourd à gérer et les solidarités s'effritent. Le pays du Centre Ouest Bretagne, à ses débuts, comptait 160 000 habitants, il s'étendait au Nord jusqu'aux portes du Morlaix. Les critères imposés par le programme LEADER 1, l'ont amené progressivement à sa configuration actuelle. Beaucoup d'acteurs locaux confirment que la situation est beaucoup plus gérable maintenant et que le périmètre est plus cohérent.

b. L'importance des infrastructures et des équipements

La présence d'infrastructures et d'équipements apparaît comme un élément incontournable pour le pays et pour sa viabilité. Un espace délimité mais dépendant d'un autre sur le plan des services et des équipements, ne peut vraisemblablement pas prétendre former un pays. Le territoire de développement doit être autonome de ce point de vue. L'absence de services est préjudiciable dans la mesure où le pays ne possède pas les ressources nécessaires pour maintenir en place sa population et s'affirmer vis-à-vis des autres acteurs économiques. Le développement économique du territoire doit tirer parti, selon le principe du développement local, des ressources endogènes. Les équipements et les services proposés par un pays appartiennent à ses ressources propres et structurent le territoire en lui permettant parfois de s'affirmer.

La constitution d'un pays demande donc une assez bonne assise économique. Ce critère peut cependant paraître quelque peu artificiel et surtout normatif. Cela suppose qu'un territoire soit bien équipé alors même que l'un des objectifs de la politique des pays est de permettre l'implantation ou le maintien d'équipements structurants. Il semble que la loi présente quelques incohérences. L'exemple du pays de Giono en témoigne. A l'origine, ce pays devait correspondre au pays de Forcalquier qui englobait alors quatre cantons. Ce territoire représentait une zone de chalandise assez restreinte. Ce

projet a très vite pris une autre tournure car le périmètre proposé ne possédait pas certains équipements jugés indispensables tels qu'un hôpital et un lycée. La commune de Manosque a donc été intégrée alors même qu'une rivalité existe avec Forcalquier depuis de nombreuses décennies. L'espace vécu des habitants n'a pas été réellement respecté. Ces deux communes apparaissent comme des entités fort différentes avec peu de relations en commun. Cela confirme l'idée que l'espace fonctionnel ne correspond pas toujours à l'espace vécu. Lequel doit-on alors privilégier ?

Ces critères sont strictement fonctionnels mais indispensables à la réussite du pays. Malgré le rôle important qu'ils ont à jouer, il paraît important de souligner qu'ils ne doivent pas entièrement conditionner la création des pays. Ils constituent l'un des maillons d'un ensemble beaucoup plus vaste. Certains pays ne reposent que sur cette catégorie de critères. Ces derniers facilitent indéniablement la reconnaissance d'un territoire de développement mais il serait bien ambitieux de penser qu'ils vont pouvoir créer ex nihilo des affinités et un sentiment d'appartenance qui n'a pas existé jusque là. Les pays apparaissent donc comme des compromis. Toute la difficulté est de trouver un savant équilibre entre ces différents facteurs.

c. L'importance d'une ou plusieurs activités productrices de richesses et d'emplois

La zone d'emploi ou le bassin d'emploi constitue une bonne base pour tout territoire de développement. C'est effectivement une réalité à ne pas négliger car elle participe à la construction de l'espace vécu. Le pays Centre-Ouest Bretagne ne correspond pas complètement à la zone d'emploi bien qu'il en recouvre une grande partie. Quant au pays castelroussin Val de l'Indre, la référence au bassin d'emploi est l'un de ses principaux atouts. L'important est que le pays possède plusieurs entreprises importantes ou une activité phare lui permettant de maintenir un niveau d'emploi acceptable. Le pays Beauce-Gâtinais en Pithiverais est du point de vue de l'emploi soumis à l'influence de deux agglomérations, Orléans et Montargis voire même à Paris. En 1995, un quart de la population travaillait en dehors du pays. Bien que les retombées financières liées à l'activité économique soient peu nombreuses, les communes qui le composent doivent tout de même investir dans des équipements publics pour maintenir en place les habitants et éviter qu'ils soient de plus en plus nombreux à aller travailler ailleurs.

Tout comme le poids démographique, la situation économique conditionne donc en grande partie l'avenir du pays, elle influence aussi beaucoup sa démographie et son image. En l'absence d'une activité économique phare, le projet de territoire aura beaucoup de difficultés à se mettre en place. L'économie joue un rôle important dans sa viabilité et sa faculté à être autonome. En général, une activité économique spécifique à une région génère une multitude d'autres activités notamment de sous-traitance. C'est notamment le cas dans le Choletais. Ce rôle intervient donc à long terme. L'absence de ressources économiques apparaît, en revanche, comme un sérieux handicap. Un pays doit avoir une base économique solide qu'il pourra ensuite essayer de renforcer grâce à son projet de développement.

Dans certains cas -mais ils sont rares- les activités économiques locales sont des éléments identitaires et participent à l'attachement de la population. Dans le cas du pays du Centre Ouest Bretagne l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire participent à l'identité du pays. On trouve cet aspect de façon plus marquée encore dans les districts industriels. L'activité économique est liée à des facteurs historiques, culturels et sociaux. Ces territoires constituent une sorte d'idéal dans la mesure où ils regroupent les fameux critères de cohésion géographiques, économiques, historiques et sociaux. Le pays Choletais mais aussi le Pays Horloger ou encore le pays Thiernois illustrent cet idéal. La constitution d'un pays n'y est pas pour autant facilitée.

En dehors de ces quelques exceptions, le facteur économique ne permet pas de différencier le pays des autres découpages fonctionnels tels que ceux de l'INSEE. Il s'avère indispensable à sa viabilité mais n'apporte pas véritablement de valeur supplémentaire au territoire. Ce facteur constitue en quelque sorte le noyau dur du territoire de projet. Il permet donc de maintenir un niveau économique mais pas nécessairement de développer des actions originales et novatrices.

Bien qu'elle n'apporte pas au pays une plus-value, l'activité économique peut être à la base d'une démarche de pays. La structuration de l'économie dans des réseaux d'acteurs bien identifiés et bien organisés permet par ailleurs de conforter cette démarche. Les acteurs locaux et notamment ceux du secteur économique sont indispensables à la mise en œuvre du projet de développement. Ces acteurs en sont, après les élus, les principaux porteurs. Dans certains cas, comme en Centre Ouest Bretagne, ils sont même à l'origine du pays. Leurs actions s'inscrivent dans le long terme ce qui leur donne un avantage par rapport aux élus qui sont conditionnés par l'échéance de leurs mandats. Dans le Lauragais, le pays est une émanation directe des acteurs économiques et plus précisément de la volonté de coopération des entreprises locales. Malgré les difficultés rencontrées, notamment auprès des élus, le pays a réussi à trouver sa place. A l'origine du pays, en 1994, on trouve le rapprochement de plusieurs entreprises de Revel et de Castelnaudary qui ont donné naissance à l'association « Lauragais, Terre d'Action ». Les élus sont intervenus dans un second temps et ont permis de concrétiser la démarche.

On voit bien à travers cet exemple que le contexte économique est un élément incontournable pour tout pays. Il peut intervenir à différents niveaux et sous différentes formes. Son rôle est de permettre au territoire d'entreprendre des actions à long terme. Lorsque le contexte économique représente à lui seul une cause de blocage son avenir paraît difficile, voire incertain.

II. Les facteurs d'identification : non indispensables mais nécessaires

1. L'histoire, la culture, les traditions, la langue: des éléments fédérateurs agissant sur le long terme

a. Des éléments générant un sentiment d'appartenance et de cohésion

A travers les deux exemples du pays Centre-Ouest Bretagne et du pays Castelroussin-Val de l'Indre, il est possible d'appréhender le poids des éléments culturels dans la constitution d'un pays. Ces deux cas s'opposent complètement dans ce domaine. L'un a été façonné par l'histoire et la culture locale, le second apparaît plutôt comme un pays fonctionnel et peu marqué par une culture et une histoire communes. Les éléments culturels tels que les traditions, la langue, le folklore sont effectivement une plus-value dans la démarche de pays. Ils sont étroitement liés aux fondements historiques et participent largement à la naissance du sentiment d'appartenance. Les pays les plus avancés dans la démarche possèdent, en règle générale, cet atout. Ce dernier participe à la cohésion du pays en tant que facteur identitaire et assure ainsi une certaine pérennité. Les éléments culturels ont la particularité de tenir leur existence d'un long passé et d'être en même temps ancrés dans le présent. Cela correspond à la définition du pays que Bernard Leurquin donne dans son ouvrage : « ce sont des espaces identitaires d'aujourd'hui, tenant compte d'un passé plus ou moins récent, mais s'adaptant aussi aux habitudes quotidiennes de leurs habitants modernes. »

L'histoire peut expliquer les pratiques culturelles et fournir des indications sur les anciens découpages. Elle ressurgit souvent de façon assez marquée là où des territoires ont été écartelés au moment de la création des départements. C'est le cas du pays Centre-Ouest-Bretagne qui était un ancien bro ou encore du pays du Lauragais qui a été découpé en quatre départements. Certains faits historiques ont également marqué lourdement le territoire. Dans le cas des Mauges, l'histoire est d'ailleurs étroitement liée à la religion. Ce pays a vu se dérouler les principaux combats de la guerre de Vendée en 1793. L'ensemble du bocage s'est soulevé. Le pays a été entièrement dévasté et sa reconstruction a été fondée sur l'agriculture et sur l'industrie qui se sont développées dans chaque commune. Le contexte économique actuel trouve donc ses origines dans cette reconstruction. Parallèlement, l'Eglise a assis un pouvoir fort et compte encore aujourd'hui de nombreux pratiquants. Cet élément est véritablement fondateur dans l'histoire locale et explique les particularités du contexte économique mais aussi culturel actuel. De fait, l'élément historique était indispensable dans la délimitation du périmètre du pays des Mauges. La culture et l'histoire contrairement aux critères économiques qui demandent des seuils et des normes sont beaucoup plus subjectifs et s'imposent d'eux-mêmes dans la reconnaissance des territoires de développement.

Les facteurs culturels et historiques permettent également au pays de se distinguer des autres découpages notamment ceux de l'INSEE tels que les bassins de vie et les bassins d'emploi. Ces éléments ont un poids dans la reconnaissance et la délimitation du territoire. Dans le cas du pays du Centre Ouest Bretagne, la langue bretonne est revendiquée comme une limite presque « naturelle ». En effet, plus à l'Est, la population parle le gallo ce qui permet physiquement de borner le territoire du pays. La culture et les éléments qui y sont liés présentent aussi l'intérêt d'être unanimement vécus, ressentis et identifiés par la population locale. Cela est un avantage par rapport aux critères normatifs ou économiques dans lesquels les habitants ne se retrouvent pas toujours. Ces éléments confèrent au pays et plus largement à la politique des pays une originalité vis-à-vis des démarches antérieures de développement ascendant où ils étaient peu présents.

b. Des éléments à utiliser à bon escient

Les facteurs culturels et historiques ne sont pas présents dans tous les pays. En réalité, la culture, la langue, les traditions ou l'histoire locale ne peuvent pas à elles seules justifier la création d'un pays ou la constitution d'un projet de développement. En revanche, on voit très nettement que l'absence de culture locale clairement identifiée peut nuire à la cohésion du pays. Les élus du pays Castelroussin-Val de l'Indre sont conscients de ce manque. Beaucoup de pays se targuent d'avoir un fondement historique et culturel et font une utilisation abusive de ces critères. La multitude de noms de pays à référence historique montre bien à quel point cet élément est perçu par les acteurs comme la marque d'une légitimité indéniable. On peut se demander si ce critère n'est finalement pas un argument facile pour les pays en déficit d'identité et de fondements ?

Au final, la profusion de noms d'essence historique et la revendication toujours plus poussée de fondements enracinés dans l'histoire finissent par délégitimer cette catégorie de critères de reconnaissance. Prenons pour exemple, la Saintonge, province de l'Ancien régime. Le pays de la Haute-Saintonge correspond à la partie Nord de cette province historique. En revanche, la Basse-Saintonge est divisée en deux pays : le pays des Vals de Saintonge dont la principale ville est Saint-Jean d'Angély, et le pays de la Saintonge romane polarisée par Saintes. La concurrence entre ces deux villes explique en partie cette scission de la Basse-Saintonge. On voit toutefois que la référence historique est revendiquée par les deux pays. Par ailleurs, le patrimoine roman est présent sur l'ensemble de l'ancienne province et n'a pas plus de raisons d'être revendiqué par la région de Saintes que par celle de Saint-Jean d'Angély. Ces éléments sont souvent mis en avant dans un but commercial. Cet exemple montre bien que les références historiques ne sont pas toujours des éléments probants de pertinence et de cohérence. En revanche, elles s'avèrent être un moyen intéressant de promotion touristique et de commercialisation des produits du terroir.

Les facteurs historiques et culturels doivent être utilisés de manière justifiée. Ils ne peuvent pas combler le manque de cohérence et de pertinence d'un pays. L'emploi du terme pays par les lois d'aménagement semble également répondre à cette quête de légitimité, comme si l'histoire se suffisait à elle-même. La culture et l'histoire apparaissent comme des facteurs de second ordre dans la mesure elles ne confèrent pas directement au territoire une viabilité économique. Quand les fondements historiques et/ou culturels sont bien réels, ils en garantissent tout de même la pérennité. La culture peut également devenir un axe de développement, comme dans le cas du pays du Centre Ouest Bretagne où elle est véritablement présentée comme une ressource économique. Cette mise en valeur des atouts historiques et culturels intervient dans un second temps.

2. Les caractéristiques paysagères : un facteur important pour la reconnaissance du pays

a. Un facteur identitaire

Le poids du paysage et des caractéristiques physiques du territoire est revenu de manière récurrente dans les deux études de cas. Le paysage participe largement à l'identité du pays, presque au même titre que les éléments culturels. Les noms donnés aux territoires de développement en attestent. De nombreux pays sont reconnus pour leur aspect naturel et paysager, c'est le cas des Mauges, mais cela se vérifie aussi pour d'autres espaces comme le pays de la Gâtine, le pays du Perche, le pays de la Thiérarchie, le pays du vignoble nantais et le pays du Vexin Sablons. Ces pays étaient tous des pays-tests, ils correspondent à des unités paysagères identifiées de longue date.

Le paysage doit répondre à des critères particuliers pour pouvoir jouer un rôle dans la reconnaissance du pays. Il doit être homogène sur l'ensemble du territoire. Dans le cas du pays Castroussin - Val de l'Indre la diversité des paysages est en partie compensée par le trait d'union que constitue la vallée de l'Indre. Par contre, la situation est plus délicate pour le pays Beauce Gâtinais en Pithiverais. Il présente un déficit d'identité en partie dû à la multiplicité des paysages qui le composent à savoir : la Beauce, la Sologne et la Forêt d'Orléans. Il semble trop composite pour être cohérent et trouver une véritable unité.

Le paysage est un puissant révélateur du contexte économique local. Il peut être très lié aux activités économiques et plus précisément à l'agriculture. Cela est très vrai dans les régions viticoles comme le Languedoc où la vigne façonne le paysage. Les régions d'élevage s'identifient elles aussi à travers la présence du bocage.

Par son caractère pérenne – du moins quand des actions de préservation sont menées- le paysage assure au pays une identité à long terme. Il en facilite la reconnaissance et lui assure une cohérence territoriale. Le paysage est, à juste titre, présenté comme un atout. Les axes du projet de développement reprennent souvent cette thématique soit en l'incluant dans une problématique plus générale d'environnement, soit en en faisant un axe de développement à part entière. Ce sont souvent des objectifs de préservation et de mise en valeur qui sont retenus. Tout comme les facteurs culturels, le paysage peut être un outil de développement économique. Il n'est toutefois qu'un outil et ne peut vraisemblablement pas prétendre être le noyau dur d'un projet de développement.

b. Un facteur objectif de lisibilité du territoire

Il semble bien que le paysage soit un facteur de cohésion, du moins territoriale. Il est avant tout un élément fédérateur et identitaire. Il apparaît comme un critère objectif et s'impose de lui-même à la vue. Sa lisibilité lui permet d'être appréhendé par les personnes non averties. Il participe à la création du sentiment d'appartenance.

Peut-on imaginer de former des pays sur la base des régions naturelles, c'est-à-dire des régions homogènes sur le plan des paysages et présentant un substrat géologique commun sur l'ensemble de son territoire ?

Dans l'Indre, la définition des pays puise ses fondements dans la délimitation paysagère : quatre des six pays ont un périmètre équivalent à celui d'une région naturelle : le pays du Boischaut Nord, le Pays de la Champagne berrichonne, le Pays de La Châtre en Berry également pays de la vallée noire ou Boischaut Sud et la Brenne qui est un Parc Naturel Régional, sont toutes des régions naturelles organisées en territoire de développement. Leur cohérence territoriale n'est pas à démontrer au moins d'un point de vue paysager. Les seuls doutes qui existent se situent évidemment dans les franges, là où l'on observe des transitions paysagères. Le pays Castroussin-Val de l'Indre est la somme des ces espaces interstitiels, il ne correspond, quant à lui, à aucune région naturelle.

Concernant le pays du Centre Ouest Bretagne, son caractère intérieur lui permet de se distinguer du littoral. Cette situation lui a longtemps porté préjudice. Il présente pourtant une identité paysagère propre qui le démarque au sein d'une région connue pour son littoral. Ce pays est un territoire à part dans la Bretagne. Le relief a également une importance dans le pays Centre Ouest Bretagne. Les barrières naturelles délimitent le territoire.

Le paysage, comme les éléments culturels, ont un rôle à jouer dans la reconnaissance du pays. Contrairement à la culture et à l'histoire qui sont perçues de façon subjective, le paysage est un élément explicite et facile à appréhender dans la reconnaissance du pays. Pourtant, il ne semble pas pertinent de

systematiser l'adéquation des pays avec les régions naturelles. S'il est indéniable que les éléments naturels participent à la cohérence territoriale, ils ne peuvent cependant être le fondement unique de sa reconnaissance. Toutes les régions naturelles ne correspondent pas à un espace vécu circonscrit. Parallèlement, certains espaces vécus ne s'apparentent pas à une entité paysagère reconnue comme telle. C'est le cas du pays Castelroussin-Val de l'Indre, ce pays est pourtant bien un bassin de vie et d'emploi.

L'exemple de la Thiérache démontre que la région naturelle n'est pas toujours appropriée à la création d'un pays. Dans le cas présent, cette unité paysagère est trop vaste pour aboutir à la constitution d'un seul pays. Cette dernière se situe à l'extrémité des Ardennes qui englobe les espaces suivants : une partie du département du Nord autour d'Avesnes, une partie de l'Aisne localisée autour de Vervins et qui inclut la haute vallée de l'Oise et une frange des Ardennes. Le pays de la Thiérache au sens des lois d'aménagement ne représente qu'une partie seulement de cette unité paysagère et agricole connue pour son bocage. Il ne correspond qu'à l'arrondissement de Vervins, identifié comme le cœur de la Thiérache. En 1995, deux candidatures ont été proposées : la Thiérache de l'Aisne et la Thiérache avesnoise. Le pays retenu - le premier - regroupe à lui seul 134 communes. L'échelle des régions naturelles et celle des pays sont donc difficiles à concilier.

III. Le contexte local : une condition de réussite

1. Le contexte administratif et politique : un frein ou un accélérateur ?

a. *Le poids des limites administratives*

L'impact des limites administratives sur la formation des territoires de développement ne doit pas être minimisé. Dans les lois d'aménagement du territoire, il était conseillé aux pays de s'affranchir de ces contraintes. Pourtant, au regard des pays formés à l'heure actuelle, on constate qu'ils sont nombreux à respecter strictement les limites régionales, départementales voire même cantonales. Sur les 298 pays dont le périmètre était reconnu définitif en septembre 2003, 11 seulement étaient interrégionaux.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cet état de fait. Les limites administratives participent inconsciemment à l'espace vécu de la population et à la construction de leur sentiment d'appartenance. Les espaces ayant une histoire antérieure à la mise en place de ces limites peuvent par le biais du pays retrouver leur unité. En revanche, ceux qui n'ont pas été amputés d'une partie de leur espace par la mise de place de nouveaux échelons, peinent à s'affranchir de ces limites. Beaucoup de pays correspondent au périmètre d'un arrondissement ou d'un canton. La transgression des limites cantonales voire de l'arrondissement semble impossible. L'apport du pays est, dans ce type de situation, difficile à appréhender. Le pays apparaît plutôt comme un échelon supplémentaire ou au mieux comme un partenaire financier.

Le problème devient majeur lorsque les limites administratives prennent le pas sur la cohérence du territoire. C'est le cas du Perche qui s'est scindé en deux pays. Cette région historique s'étend en réalité sur quatre départements et trois régions. Des réflexions ont été menées dès 1991 afin de déterminer s'il était préférable de créer un Parc Naturel Régional ou un pays. Le PNR a été retenu et a été mis en place en 1998. Il comprend une partie du département de l'Orne et une autre de l'Eure et Loir. Finalement, un pays a été créé dans chacun des deux départements.

D'une manière générale, il apparaît clairement que les limites administratives sont dépendantes de deux autres variables : la culture (et l'histoire locale) et la politique. Selon les régions, les limites n'interviennent pas toutes de la même manière. Alors que dans les régions où le pays est une notion bien connue, elles sont des éléments surmontables, elles peuvent également devenir de véritables barrières dans des régions où elles constituent la seule véritable marque identitaire.

Les régions périphériques montrent un plus fort engouement pour les pays que ne le font les régions centrales. De même, ces régions sont celles qui possèdent les plus fortes identités. Les pays permettent de voir renaître d'anciens territoires historiques. C'est le cas de la Bretagne mais également de la région Midi-Pyrénées. Tout comme le pays Centre Ouest Bretagne, le pays Lauragais correspond à un ancien territoire historique. La politique des pays lui a permis de retrouver une existence officielle. Il reprend les limites de l'ancien Comté du Lauragais, puis de la sénéchaussée de Castelnaudary, qui fut une juridiction de l'Ancien Régime jusqu'à la Révolution. Lors de la création des départements, le Lauragais fut écartelé entre quatre départements, l'Aude, la Garonne, le Tarn et l'Ariège. Déjà au XV^{ème} et XVI^{ème} siècle, le Lauragais correspondait au « pays de cocagne » connu pour la culture du pastel. Le pays Lauragais s'étend aujourd'hui sur deux régions et trois départements. Son histoire et son identité lui ont permis de dépasser les limites administratives.

Les limites administratives ont par ailleurs un caractère éminemment politique. Dans le pays Centre Ouest Bretagne, leur franchissement a permis au pays de ne pas être dépendant des aléas politiques. Dans d'autres cas, les conseillers généraux ne sont pas favorables à un pays interdépartemental qui limiterait leur rôle et leur poids. Dans la région Centre, les conseillers généraux et les associations de maires ont proposé leurs propres limites. Partout, les limites départementales et régionales ont été respectées. Utiliser les limites administratives déjà en place pour définir le périmètre du pays apparaît comme un bon moyen pour conserver une certaine hégémonie politique et surtout une main mise sur ce nouveau découpage territorial. Les lourdeurs administratives générées par une interdépartementalité constituent l'un des principaux arguments de refus.

La situation géographique des futurs territoires de développement a aussi son importance. Les territoires à la marge, souvent situés aux franges, sont plus enclins à réussir dans une démarche de pays que les territoires fortement influencés par leur environnement. Il est également fréquent que ces espaces connaissent des difficultés économiques du fait de leur position excentrée au sein du département. En réalité, les pays situés à la marge des découpages territoriaux préexistants ont une plus forte propension à dépasser les frontières géographiques. Les flux de population et plus généralement l'espace vécu s'inscrivent au-delà des frontières administratives, ce qui donne à ces territoires une plus grande ouverture vers l'extérieur. On le ressent très bien avec les deux études de cas. Le Pays Centre Ouest Bretagne a su en quelque sorte optimiser sa situation géographique aux confins de trois départements. Le pays Castelroussin-Val de l'Indre semble, quant à lui, très soumis aux influences des autres pays. Ce dernier est exposé aux « forces centrifuges » qui mettent en difficulté sa cohésion.

La capacité d'un pays à dépasser les contingences administratives lorsque la pertinence du territoire se situe au-delà des limites est un atout solide qui peut favoriser sa pérennité.

b. Le poids des alliances politiques

L'importance du facteur politique dans la création de nouveaux territoires paraît évident. Ce facteur n'est effectivement pas clairement revendiqué car il ne correspond pas à l'esprit des lois d'aménagement. Pour autant, la constitution d'un pays est souvent fortement orientée par le poids des alliances mais aussi des mésententes politiques. Le facteur politique est à double tranchant, il peut être un formidable accélérateur de la démarche de pays ou au contraire créer une situation de blocage quasi irréversible. Le pays de la Champagne berrichonne a mis de nombreuses années à voir le jour à cause de l'opposition politique qui existait entre la ville-centre et l'espace rural qui l'entourait.

Il faut bien être conscient que le pays est, au même titre que les autres découpages, un territoire d'enjeux politiques. Le fait qu'il ne soit pas une circonscription électorale le préserve de bien des maux mais il n'en est pas complètement écarté. Le périmètre des pays est souvent la représentation concrète des ententes politiques. Il peut aussi dans certains cas devenir le fief d'hommes politiques en quête de territoires de pouvoir.

Beaucoup de pays tiennent leur existence voire leur réussite d'un leader politique fort. C'est le cas notamment du pays Beauce Gâtinais en Pithiverais dont le président est Paul Masson, sénateur et l'un des protagonistes de la politique des pays en Région Centre. Déjà en 1997, un article paru dans le magazine Diagonal 127, mettait en avant le fait que Paul Masson était considéré comme « la force motrice du projet » du pays Beauce Gâtinais en Pithiverais. Le pays de Loudun a été lui aussi présidé par un leader politique d'envergure, René Monory. Le pays de la Haute Saintonge a, quant à lui, pour président Claude Belot, sénateur du département de la Charente Maritime et président de Conseil

Général du même département. Le pays du Val d'Adour est présidé par Jean Glavany, ancien ministre de l'Agriculture et de la Pêche sous le gouvernement Jospin.

Les élus à la tête des pays ne sont pas forcément connus sur le plan national, ils peuvent aussi être très bien intégrés dans le réseau politique local. En règle générale, le président du pays a plusieurs autres fonctions, les études de cas reflètent cette réalité. Le Président du pays Castelroussin est également, maire, vice-président de la communauté d'Agglomération et conseiller général. L'ancien président du pays du Centre Ouest Bretagne est également maire, président d'une communauté de communes, conseiller général et membre du Conseil Economique et Social.

Les conflits politiques locaux ont un poids dans la création des pays mais il ne faut pas négliger non plus les conflits qui s'exercent aux échelons supérieurs, notamment entre les régions et les départements. En mai 2003²⁴, le Grand Rodez, le département de l'Aveyron et la région Midi-Pyrénées ne parvenaient pas à trouver un accord concernant le périmètre du pays Ruthénois. La région avait favorisé la création d'un pays interdépartemental autour de la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez. L'un des conseillers généraux de la majorité interprétait cela comme « une manœuvre pour déstabiliser le département de l'Aveyron [...], seul département de droite dans une région de gauche. » Pour le Conseil général, la loi Voynet visait la destruction des départements. Le département avait donc décidé de piloter la mise en place des pays afin de les inscrire dans les limites départementales.

Ces éléments vont bien sûr à l'encontre des principes de cohérence et de pertinence territoriale prônées par les lois d'aménagement. Les aspirations et la conception du pays des acteurs locaux semblent souvent primer sur la fameuse recherche de cohérence des territoires. L'influence des élus locaux n'est pas négligeable dans la construction des pays, toutefois elle ne peut aucunement légitimer une démarche de pays. Ce facteur doit au mieux être pris comme une bonne opportunité. Il existe, de plus, un manque de concordance temporelle, dans la mesure où l'élu est en place pour une durée déterminée sans gage de réélection alors que les actions du pays doivent s'inscrire dans le long terme.

c. Une politique régionale ou départementale bien intégrée

La politique régionale est importante à plusieurs titres. D'une part, lorsqu'elle est antérieure aux lois d'aménagement, elle offre aux acteurs une expérience du travail en commun. Cet élément prend toute son importance quand on sait le temps nécessaire pour mettre en œuvre un partenariat et une concertation efficaces et solides. Le pays Beauce Gâtinais en Pithiverais semble avoir bénéficié de cette expérience. En 1994, la région Centre avait déjà mis en place les contrats de pays ce qui avait permis de réunir une grande partie des élus impliqués dans le projet de développement.

D'autre part, la politique régionale peut volontairement être incitative et ainsi favoriser la démarche de pays. La région Centre a volontairement voulu mailler son territoire de pays afin de pouvoir contractualiser. Cette démarche est incitative dans la mesure où elle implique des financements. Cela ne constitue pas forcément un gage de cohérence et de pertinence. Le département du Tarn et Garonne a lancé dès les années 80 la politique des terroirs. Les élus sont bien conscients que cela a facilité la contractualisation de la communauté d'agglomération de Montauban et du pays montalbanais.

Les régions les plus avancées en matière de politique territoriale sont aujourd'hui celles où les pays sont les plus développés. En revanche, dans des régions comme la Picardie, Rhône-Alpes ou encore Provence-Alpes-Côtes d'Azur des adaptations ont été nécessaires ce qui a retardé leur mise en

²⁴ Dossier paru dans La Gazette des Communes du 26/05/2003, « la guerre des périmètres » p.41

œuvre effective. Les politiques de pays menées par les Régions conditionnent largement l'avenir des espaces de développement.

Certaines d'entre elles sont également plus réceptives à la notion de pays que d'autres. Dans certains cas, il s'agit d'un concept très bien intégré. Dans ces régions-là, le choix du terme « pays » dans les lois d'aménagement, pour désigner les territoires de développement est assez pertinent et surtout stratégique. Le législateur a ainsi facilité l'appropriation du concept par les acteurs locaux et lui a garanti une certaine légitimité. La notion de pays n'est toutefois pas connue partout de la même manière, certaines régions ne la connaissent d'ailleurs pas du tout. En Bretagne, le pays est bien connu et ancré dans les mentalités. Ce n'est pas le cas en Aquitaine, où cette notion a mis du temps à se mettre en place.

Chaque région ou département a sa conception du territoire de pays et sa politique de développement local. Cela influence donc beaucoup leur configuration. Dans le Gers, les pays sont apparentés à des terroirs. Dans le cas présent, ces terroirs ont été mis en place afin de se « prémunir du découpage en pays ». Cette situation a tout de même évolué. Les terroirs sont apparus comme une phase transitoire avant le passage aux pays. En région Centre, les pays doivent être organisés autour d'une ville. Celle-ci permet en effet de définir sa zone d'attraction sur l'espace rural environnant.

2. Une intercommunalité bien organisée

a. Une tradition de travail en commun

On remarque que les régions les plus avancées en matière de pays sont celles où l'intercommunalité est la plus ancienne et la mieux organisée. C'est le cas de la Bretagne, du Poitou-Charentes et dans une moindre mesure de la région Centre. En revanche, le Sud-Est de la France et l'Aquitaine sont encore réticents vis-à-vis de l'intercommunalité et des pays.

Jean Soumagne²⁵ s'est attaché à analyser l'intercommunalité et la création des pays en Poitou-Charentes. L'intercommunalité est bien ancrée dans cette région. Les premiers SIVU ont été créés au début du XX^{ème} siècle. Les structures ont évolué de manière progressive pour arriver dès la fin des années 60 à un élargissement de l'intercommunalité classique vers la supracommunalité. Les communautés de communes ont été bien accueillies localement. Ceci constitue selon Jean Soumagne un terreau favorable à l'enracinement des formes les plus modernes d'intercommunalité. En septembre 2003, le taux de couverture des pays en EPCI à fiscalité propre était de 96 % et le nombre de pays constitués de 23. Ce taux de couverture en pays est l'un des plus importants après la Bretagne.

La réussite des pays en Bretagne tient largement à la tradition associative. L'exemple du Centre Ouest Bretagne est à cet égard un bon exemple. Pour Guy Baudelle²⁶, il est possible que la culture associative de l'économie ait été transmise au politique et à la gestion territoriale, « la tradition régionaliste a également permis de transcender l'affinité paroissiale ». A l'inverse en Aquitaine, l'absence de tradition intercommunale a pendant longtemps expliqué la frilosité des élus face à la politique des pays.

La tradition de travail en commun est également un gage de réussite dans la conduite du projet de développement. Dans la mesure où les acteurs ont déjà passé le cap de la concertation et de la réflexion en commun, la globalité demandée pour le projet de développement est beaucoup plus facile à atteindre.

²⁵ « Les pays et les élus en Poitou-Charentes », article écrit par Jean Soumagne dans NOROIS « Pays » et développement local, logique et ambiguïté d'une politique des territoires, n°181, 1999.

²⁶ Guy Baudelle, De l'intercommunalité aux pays

Là où l'expérience de coopération n'existe pas, le projet a plus de difficulté à prendre une dimension transversale. Certains projets de territoire ne sont qu'une liste de projets communaux ou sectoriels qui ont du mal à s'articuler et à former un projet global. C'est le cas de la première charte de développement du pays castelroussin. Certains élus ont bien conscience que ce document est une sorte de catalogue sans véritable fil conducteur. L'absence de tradition partenariale explique ce résultat. Une réflexion commune n'avait pas réellement été menée en amont. Le résultat parle de lui-même : à mi-parcours le taux de réalisation des objectifs atteignait seulement 30 %. Aujourd'hui encore, la concertation n'est pas une habitude. Le partenariat effectif s'inscrit dans le long terme et il apparaît clairement que la tradition de coopération intercommunale permet au pays de gagner un temps précieux.

b. Une hiérarchie des missions pour chacune des structures

Contrairement aux craintes évoquées dans la première partie, il paraît désormais évident que le bon fonctionnement du pays est difficilement concevable sans une intercommunalité bien structurée. L'exemple du pays Castelroussin montre bien à quel point l'intercommunalité a un rôle important à jouer dans la constitution et la réussite d'un pays. Pour bien fonctionner, il est nécessaire que tous les échelons soient représentés et bien organisés. Aucun échelon n'a la prédominance sur les autres, en revanche, ils doivent être complémentaires pour être efficaces.

Chaque structure doit avoir un rôle clairement défini. Le rôle du pays n'est pas de combler les lacunes de l'intercommunalité. Dans le pays Castelroussin-Val de l'Indre, l'absence de maillage intercommunal brouille complètement la lisibilité des différents territoires et de leurs actions. Le pays n'est pas une intercommunalité classique. Sa temporalité est différente. Alors que la communauté de communes intervient dans une gestion à court voire à moyen terme, le pays doit, quant à lui, inscrire sa réflexion et ses actions dans le long terme. Son principal rôle est de mener une réflexion globale et de coordonner les actions entre les communautés de communes qui le composent. Le terme de « fédérateur », qui a été cité à plusieurs reprises dans les études de cas, illustre très bien la vocation du pays. Il se distingue également de l'intercommunalité par la présence d'un conseil de développement. Une fois que cet outil a réussi à trouver sa place au sein du pays, il est véritablement vécu comme un atout et légitime l'existence du pays par rapport aux autres échelons territoriaux.

L'absence de l'un des deux maillons (pays et EPCI) fragilise la structure dans son intégralité. Dans le pays Castelroussin-Val de l'Indre, l'absence de structures intercommunales dans certains secteurs complexifie la mise en œuvre de toutes les actions en obligeant le pays à faire du cas par cas, ce qui ne correspond pas aux objectifs qu'on lui a assigné. Cette situation est pourtant assez fréquente. Certains vont même jusqu'à mélanger les genres en organisant leur pays à partir d'une communauté de communes.

Il existe tout de même des exemples de complémentarité effective. Le pays du Centre Ouest Bretagne n'est pas le seul à y parvenir. Le pays Beaujolais a su mettre en œuvre efficacement cette complémentarité dans divers domaines et notamment dans l'accueil et le maintien des enfants au pays. A l'origine, la problématique de la petite enfance était partagée par bon nombre d'acteurs du pays. La communauté de communes de Beaujolais-Nizerand-Morgon s'était vue transférer cette compétence communale. Des actions concernant les modes d'accueil des enfants avaient été engagées. Le pays a réussi à trouver sa place au sein d'un réseau fort bien organisé. Il constitue un véritable relais d'informations, de capitalisation des expériences et de soutien aux structures intercommunales et permet de monter des actions transversales à l'échelle de plusieurs communautés de communes. Ce pays mène également une réflexion sur l'accompagnement des associations, la mutualisation des savoir-faire et la mise en place de formations pour les actifs du secteur de l'accueil.

3. Le pays et les autres territoires de projet : la difficile cohabitation avec les communautés d'agglomération

L'articulation des pays avec les communautés d'agglomération est certainement l'un des points les plus litigieux des lois d'aménagement. Beaucoup d'acteurs impliqués dans le développement local affirment que la loi Voynet n'a pas du tout simplifié la situation. Si la superposition des communautés de communes avec un pays est en fait essentielle à sa réussite, il n'en est pas de même pour les communautés d'agglomération.

a. La mutualisation des compétences

Dans l'étude du pays Castelroussin-Val de l'Indre, nous avons pu constater que les deux structures cohabitaient mais que jusqu'à maintenant elles n'avaient pas réellement échangé. La gestion des territoires est délicate et la cohérence n'est pas toujours présente. Les actions font parfois doublon et la communauté d'agglomération apparaît perpétuellement comme une exception au sein du pays.

Si l'on s'intéresse plus précisément aux missions d'une communauté d'agglomération et à celles dévolues au pays, on comprend rapidement où se trouvent les points de blocage. Les textes de lois semblent pourtant clairs : le pays doit apparaître comme une finalité originale et innovante bien distincte de la logique des circonscriptions administratives ou des collectivités. Par déduction on peut dire que son rôle n'est pas d'administrer, de gérer et encore moins de lever l'impôt. Ses missions s'apparentent plutôt à des tâches d'animation, de coordination et de réflexion tout en s'appuyant sur les institutions qui le constituent.

La communauté d'agglomération a, quant à elle, des fonctions bien précises. Un transfert s'effectue des communes vers la communauté d'agglomération pour les compétences jugées d'intérêt communautaire. Les compétences obligatoires sont les suivantes :

– 27 « En matière de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.

– En matière d'aménagement de l'espace communautaire : schéma directeur et schéma de secteur ; création et gestion de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire, organisation des transports urbains [...].

– En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat, politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire et action par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du programme bâti d'intérêt communautaire.

– En matière de politique de la ville dans la communauté : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance. »

A cela s'ajoutent au minimum trois compétences facultatives à choisir parmi la liste suivante : voirie, eau, assainissement, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie et équipements culturels et sportifs.

27 Francis Ampe, Les agglomérations, DATAR, p.39

On voit clairement à travers l'exposition des compétences de la communauté d'agglomération qu'elle remplit des missions de réflexion notamment à travers l'élaboration de documents stratégiques comme le Programme Local de l'Habitat. Elle possède également des fonctions de gestion et d'animation de dispositifs plus opérationnels. Enfin, elle peut lever l'impôt. Les divergences les plus marquées se situent dans les territoires où la communauté d'agglomération est incluse dans le pays. On peut effectivement se demander quels intérêts une agglomération peut retirer de sa présence dans un pays alors qu'elle bénéficie déjà de financements propres, d'un projet et d'une charte de développement ?

Il apparaît assez clairement à travers cette comparaison que le pays manque assez vite d'arguments face à une communauté d'agglomération. Cette dernière a vocation à mener les mêmes missions que le pays auxquelles s'ajoutent des missions de gestion mais avec des moyens supplémentaires non négligeables. L'intégration plus ou moins forcée d'une agglomération dans un pays n'est pas une garantie de cohérence.

L'objectif est de parvenir à une certaine réciprocité territoriale. En fait, la présence d'une intercommunalité bien structurées de type communautés de communes est importante même dans les rapports entre le pays et la communauté d'agglomération. Le maillage du territoire en dehors de la communauté d'agglomération par des communautés de communes permet en effet de rétablir le déséquilibre entre un pays seul face à une communauté d'agglomération. Cela peut effectivement permettre une certaine transversalité des actions et donner plus de poids aux communes périurbaines ou rurales, l'objectif commun au pays et à la communauté d'agglomération étant le développement du territoire. Dans l'idéal, le pays peut constituer un cadre de travail commun aux communes urbaines et aux communes rurales ou périurbaines situées dans l'aire d'attraction de la ville centre. Cette cohabitation prend parfois des allures de concurrence et il est clair que tout le monde n'y trouve pas toujours son intérêt. Il paraît en fait important de mieux développer la complémentarité entre les pays et les communautés d'agglomération. Le pays peut par exemple être un relais intéressant pour les communautés d'agglomération dans le domaine de l'agriculture. Dans ce secteur les communautés d'agglomération n'ont pas véritablement de compétence alors qu'elles incluent souvent des communes périurbaines concernées par l'agriculture. C'est en mettant en œuvre une véritable mutualisation des moyens et des savoir-faire que le pays et les communautés d'agglomération pourront chacun retirer des bénéfices de la présence de l'autre.

b. La problème des périmètres

La question de la cohabitation entre un pays et une communauté d'agglomération pose également le problème de la superposition des découpages territoriaux. C'est un point très important pour réussir un partenariat efficace.

En réalité, le pays et la communauté d'agglomération souffrent de leur jeunesse. Alors que dans certaines régions, l'intercommunalité est à peine intégrée dans les esprits, de nouveaux découpages tels que les pays viennent s'ajouter au paysage. Dans le département du Tarn, on rencontre une situation similaire à celle du pays Castelroussin. La Communauté d'Agglomération Albigeoise a été créée au 1^{er} janvier 2003. Cette même année, le pays albigeois était en cours de constitution. Il devait vraisemblablement se créer autour de la communauté d'agglomération. L'un des chargés de missions explique très justement dans la Gazette des communes que les communes ne faisant pas partie de la communauté d'agglomération ont un intérêt évident à participer à la démarche du pays, en revanche pour celles qui appartiennent déjà à l'agglomération la motivation est moins grande. Il existe même des pays tels que le pays Rochefortais et le pays d'Aix en Provence où la communauté d'agglomération couvre à elle seule le pays. Dans le cas du pays Rochefortais, l'animation du pays est laissée à la communauté

d'agglomération et aux communautés de communes adjacentes. Il n'existe par conséquent aucune structure de type syndicat mixte ou groupement d'intérêt public. Dans ce cas précis, il est difficile de comprendre ce qu'apporte le pays.

Pour arriver à une véritable complémentarité entre les structures, il faut bien évidemment que les périmètres soient cohérents entre eux. Lorsqu'une agglomération englobe des communes urbaines, périurbaines et rurales l'intervention du pays est de fait limitée. Là encore on constate un certain déséquilibre dans les préconisations des lois entre le pays et la communauté d'agglomération. Le pays doit correspondre à un espace vécu et se caractériser par « une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ». Pour la communauté d'agglomération il existe plusieurs recommandations. La loi Chevènement envisageait un périmètre « resserré » alors que la loi Voynet souhaitait voir un « grand périmètre » aux dimensions de l'aire urbaine et qui inclurait les communes périurbaines et même les communes rurales. On constate que la loi Voynet qui renforce le dispositif des pays défend pour les agglomérations, l'idée d'un périmètre qui discrédite complètement le rôle du pays. Une fois de plus, le pays n'a pas les mêmes atouts pour s'imposer.

Le cas du pays Castelroussin-Val de l'Indre illustre très bien le cas de figure proposé par la loi Voynet. La communauté d'Agglomération Castelroussine se compose de communes urbaines de communes périurbaines et depuis peu de communes rurales. Sur le plan opérationnel cela pose quelques difficultés dont voici un exemple concret : la Communauté d'Agglomération Castelroussine a lancé il y a quelques mois une étude de réalisation en vue de débiter en 2005 une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat. Le pays souhaite engager une démarche similaire sur son territoire. Deux études, l'une pour le pays et une autre pour l'agglomération, sont actuellement en cours. Le principal problème qui se pose concerne les trois communes rurales qui sont récemment entrées dans la Communauté d'Agglomération Castelroussine. Il paraît logique de les intégrer dans l'OPAH de la Communauté d'Agglomération Castelroussine notamment par souci de cohérence vis-à-vis de la population. Pourtant ces communes ont des problématiques spécifiques qui à première vue semblent se rapprocher de celles du pays. Ce dernier envisage d'ailleurs de mener une OPAH « revitalisation rurale ». La mise en œuvre par la Communauté d'Agglomération Castelroussine d'un dispositif différencié pour ces communes serait trop compliquée. Ceci témoigne bien de l'importance qu'il faut accorder à la définition des périmètres lors de la création de chaque structure. La complémentarité entre la ville et l'espace rural, même si elle apparaît comme un principe louable, est encore dans beaucoup de cas une utopie. Les objectifs communs ont des difficultés à ressortir et les ambitions sont parfois divergentes. Au lieu de faciliter la coopération, on constate parfois que l'intégration des communautés d'agglomération dans les pays ne résout en rien l'opposition entre le monde urbain et le monde rural voire contribue à l'exacerber. La formation d'un pays à deux vitesses est l'un des principaux dangers. Cela brouille complètement la lisibilité des territoires et rend plus complexe encore la répartition du rôle de chacune des structures.

La taille et le poids de chacun des territoires doivent également être pris en compte. On l'a bien vu, le pays Castelroussin-Val de l'Indre ne parvient pas à trouver sa place du fait d'un périmètre trop restreint. L'extension progressive de la Communauté d'Agglomération Castelroussine est en train de le réduire au point de perdre sa raison d'être. Le poids démographique doit aussi être pris en compte. Pour garantir au pays une place auprès d'une communauté d'agglomération, il est nécessaire qu'il présente une taille suffisante. Cette taille doit lui permettre d'être un interlocuteur voire un partenaire privilégié de la communauté d'agglomération. Là encore, le jeu des échelles est très important. L'agglomération a un atout de taille par rapport au pays ; il s'agit de sa fiscalité propre. Cet avantage est inégalable. Il n'est donc pas nécessaire qu'un problème de taille vienne se surajouter.

c. Le conseil de développement, un enjeu pour l'avenir

Le conseil de développement est l'une des principales innovations dans la mise en œuvre des pays. L'instauration d'un conseil de développement commun aux pays et aux agglomérations qui le souhaitent semble favoriser la transversalité tant recherchée à travers les nouveaux territoires de développement.

Le pays Castelroussin-Val de l'Indre propose de ce point de vue une approche intéressante. La mise en commun de l'organe de réflexion marque une avancée considérable dans les rapports entre les deux structures et laisse présager une évolution pour les années à venir. Cette démarche souffre malgré tout d'un manque d'expérience en matière de concertation. Le conseil de développement ne permet pas pour l'instant de dépasser les clivages entre espaces urbains et ruraux. La dichotomie entre les communes du pays et celle de l'agglomération est encore de rigueur.

Dans le pays de Rennes²⁸ où l'agglomération s'est construite conjointement au pays, on note également quelques décalages. Ce pays compte 419 559 habitants dont 364 652 pour la Communauté d'Agglomération de Rennes Métropole et 67 communes membres. Le CODESPAR²⁹ constitue depuis 1983 une instance de concertation permanente dans les domaines du développement, de l'aménagement, de l'emploi et de la formation. Il a évolué du statut d'association à celui de Groupement d'Intérêt Public. Malgré un fonctionnement assez bien organisé, l'article intitulé Démocratie participative par tradition souligne le fait que des questions subsistent et que le texte de la charte n'a pas été jusqu'au bout de sa logique. La principale interrogation, laissée par la LOADDT, concerne le rôle attribué aux conseils de développement des deux structures. Le conseil de développement d'agglomération est consulté sur le projet d'agglomération alors que le conseil de développement est associé à l'élaboration de la charte. Cette nuance peut difficilement être mise en pratique car l'agglomération rennaise et le pays ont le même conseil de développement. On voit encore très nettement que le rôle du conseil de développement de l'agglomération est beaucoup mieux défini que celui du pays, ce qui constitue une nouvelle source d'incohérence. Cette approche différenciée favorise l'impression des élus ruraux d'être peu écoutés.

En l'état actuel des choses, le conseil de développement ne peut pas remplir efficacement les missions ambitieuses qui lui sont assignées telles que la mise en synergie des acteurs et la démocratie participative. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il y a cohabitation entre un pays et une agglomération. Pour véritablement devenir un lieu de décroisement et d'échanges entre les structures, les missions de chacune d'elles doivent être harmonisées. Le conseil de développement constitue un enjeu fort pour la mise en cohérence des actions de développement et d'aménagement du territoire. Son rôle est pourtant sous-estimé par les élus locaux. Même si le conseil de développement ne répond pas totalement à l'idéal qu'il représentait notamment dans les textes de lois, il est certain que cet élément est porteur de changements et d'améliorations pour le futur, à condition toutefois qu'on lui donne les moyens de fonctionner au-delà des discours politiques entendus sur la nécessité de l'expression citoyenne.

²⁸ « Pays de Rennes, démocratie participative par tradition », article paru dans Intercommunalités.com.

²⁹ CODESPAR : Comité de Développement Economique et Social du Pays de rennes.

Conclusion

Cette recherche qui avait pour principal objectif de comprendre les fondements sur lesquels reposaient les pays et leur légitimité a permis de voir à quel point le pays était un objet complexe. Cette complexité tient à la grande diversité des facteurs qui peuvent intervenir dans son émergence et sa reconnaissance officielle. Le pays apparaît comme un construit spatial mais aussi comme un construit social. Cela sous-entend également que le pays est par nature mouvant et dépendant de son contexte immédiat.

Le pays idéal est véritablement celui qui aura su composer avec l'ensemble des trois grandes catégories de facteurs que nous avons identifié aux termes de la première partie de ce travail, c'est-à-dire les facteurs de légitimation, les facteurs de viabilité et les facteurs conjoncturels. Il serait toutefois utopique de croire que tous les territoires peuvent prétendre à une telle alchimie.

Les exemples analysés ont montré qu'une hiérarchie pouvait s'établir entre les critères, même au sein des trois grandes familles de facteurs. Tous n'ont effectivement pas la même importance. Alors que certains sont facilement remplaçables, d'autres s'avèrent au contraire indispensables à la création et à la réussite du pays. Les critères dits fonctionnels qui regroupaient des aspects principalement économiques et démographiques apparaissent comme le point de départ de toute démarche de pays. Ils constituent une base saine et solide. Un pays qui ne reposerait que sur ces éléments aurait toutefois des difficultés à véritablement impulser une dynamique de projet. Quant aux critères de mise en réseau, ils participent bien à la viabilité du pays et vont même au-delà. Ils jouent en réalité tous les rôles, celui de la viabilité, celui de la légitimation et enfin ils appartiennent à la catégorie des facteurs conjoncturels.

Les facteurs de légitimation ont montré l'atout qu'ils représentaient pour un pays. Il paraît important qu'un territoire se lançant dans la démarche de pays en possède au moins un. Le critère rencontré le plus fréquemment est le paysage. Ce dernier joue un rôle essentiel dans l'identification des habitants au territoire du pays. Les autres facteurs tels qu'une culture bien enracinée, une langue locale ou encore une histoire largement partagée sont beaucoup plus rares mais sont un gage indéniable de réussite. Cette catégorie de facteurs est véritablement pour le pays une plus-value. Deux limites doivent cependant être soulignées. Les facteurs de légitimation ne peuvent pas à eux seuls justifier une démarche de pays. La deuxième limite est l'utilisation abusive qui en est faite. La revendication de fondements historiques est trop facilement invoquée et occulte le véritable enjeu des pays qui est de former un territoire de projet. Le renouveau de territoires historiques qu'a permis à plusieurs reprises la politique des pays ne doit pas être vu comme une fin en soi mais doit être l'élément déclencheur d'une dynamique de projet pour les années à venir.

Les facteurs conjoncturels interviennent dans la constitution du pays de manière très marquée. La présentation des hypothèses de recherche en avait peut-être sous-estimé le poids. Ces critères ont une particularité par rapport aux autres : ils peuvent aussi bien être des leviers pour le pays que de redoutables obstacles. Le facteur politique est de loin de plus délicat à gérer.

Ce sont en quelque sorte des facteurs satellites qui s'imposent d'eux-mêmes lors de la création des pays. Il est difficile de les qualifier de « bons arguments » dans la mesure où ils ne prennent pas du tout en compte les notions de cohérence territoriale et de pertinence.

En ce qui concerne, le caractère innovant du pays, la réponse est double. L'innovation tient principalement à la forme de son organisation. Le conseil de développement en est le symbole. Des améliorations semblent pourtant nécessaires pour pouvoir ériger les pays en véritable base territoriale. La volonté de filiation avec les unités territoriales les plus anciennes de l'histoire ne suffit pas pour donner au pays la place dans le paysage administratif que seul le temps et l'expérience pourront lui fournir. Les préconisations données par les lois successives d'aménagement sont d'ailleurs bien trop floues pour que les pays puissent prétendre à un tel statut.

Bibliographie

× **Ouvrages :**

- Ampe Francis, Les agglomérations, DATAR Territoires en mouvement, 2001, 92 pages
- Baudelle Guy, De l'intercommunalité au pays, Editions de l'Aube, IAAT, octobre 1995
- Benoît Philippe et Pucci Daniel, La France redécoupée : enquête sur la quadrature de l'hexagone, Belin, 1198, 283 pages
- Bleton-Ruget Annie et ali, « Pays » et territoire : de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire, Edition universitaire de Dijon, 2002, 142 pages
- Braudel Fernand, L'identité de la France, tome 1 : Espace et Histoire, Editions Arthaud, 1986
- Conseil économique et social, Espaces de solidarité, bassins de vie et pays, rapport présenté par Michel Rapeaud, Edition Journal Officiel, 1996, 221 pages
- Yves Jean et Christian Calenge, Lire les territoires, Maison des Sciences de l'Homme, Collection perspectives « Villes et Territoires », 2002, 300 pages
- Kotas Michel, Politique de pays, rapport de mission, DATAR, 1997, La Documentation Française, 141 pages
- Leurquin Bernard, La France et la politique de pays : de nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires, 1997, Syros, 289 pages
- Loeiz Laurent, La fin des départements : le recours au pays, Presse universitaire de Rennes, collection Espace et Territoires, 2002, 151 pages
- Le Delezir Ronan, Les « pays » en Bretagne : sur la pertinence d'une nouvelle organisation territoriale, 1998, thèse sous la direction de Guy Baudelle, Lille Atelier national de Reproduction des thèses, 503 pages
- Moquay Patrick, L'intercommunalité en 12 facteurs : comprendre le contexte local, 1996, Syros, 271 pages
- Portier Nicolas, Les pays, DATAR Territoires en mouvement, 2001, La Documentation Française, 99 pages
- La politique d'aménagement du territoire, Racines, logiques, résultats, 3^{ème} partie pages 249 à 298, Presses universitaires de Rennes, 2002

× **Revues :**

- Autrement, Les riches heures de la notion de pays, N. Mathieu, n°47
- Alternatives économiques n°202, Un pays pour le développement, pages 66 à 69, avril 2002
- Diagonal n°127, Dossier Pays naturels et pays légitimes, pages 10 à 35, octobre 1997
- La Gazette des communes, des départements, des régions, Contrats d'agglomération et contrats de pays : Etat des lieux en Midi -Pyrénées, n°21 mai 2003, pages 34 à 43
- L'information géographique n°4, Variation sur un concept : le pays, François Louault, volume 64, décembre 2000

- NOROIS, Pays et Développement local, logique et ambigüité d'une politique des territoires, n°181, 1999-1, Revue géographique de l'Ouest et des pays de l'Atlantique Nord, 221 pages
- Problèmes politiques et sociaux n°870, La recherche de territoires pertinents : l'exemple des pays, pages 32 à 37
- Revue Sciences humaines, Le retour des pays, Jean Renard, n°8 février-mars, 1995, pages 45-47
- Regard Local n°28, Réflexions sur la notion de « Pays » et sur son avenir, 4ème trimestre 1996, pages 3 à 13
- Territoires 2020, Va-t-on rater la troisième révolution territoriale et Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation ? , De l'intérêt et de la difficulté de la mise en œuvre de la politique territoriale de la LOADDT, DATAR, 1er semestre 2002/n°5

× Mémoires de recherche :

- Fouque David, Les limites des pays : réflexion sur la délimitation et la notion de frontière pour les territoires de projet, Mémoire de recherche, Magistère 3 CESA, 1999
- Gibert Mathias, Bassins de vie et pays : expressions des nouvelles dynamiques des territoires ruraux, mémoire de DEA, Université de Bordeaux 4, Economie du développement, 1996
- Henaff Kristell, La politique territoriale du Conseil Régional de Bretagne – La mise en œuvre de la politique des pays, Rapport de stage individuel, Magistère 3 CESA, 2001
- Rapport de stage sur le Pays Libournais, Magistère 2 CESA, 2003

× Textes de loi :

- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, article 25
- Décret n°2000-909 du 19 septembre 2000 pris pour l'application de la loi du 25 juin 1999
- Loi Urbanisme et Habitat, titre V sur les dispositions relatives aux pays, juillet 2003

× Sites Internet :

- www.projetdeterritoire.com
- www.etd.asso.fr
- www.pays.asso.fr
- www.intercommunalités.com
- www.centre-ouest-bretagne.org
- www.payscatelroussin.com

ANNEXES

Méthodologie

Le choix des exemples

**La typologie de Jacques Beauchard*

Dans l'ouvrage De l'Intercommunalité aux pays dirigé par Guy Baudelle, Jacques Beauchard dresse une typologie des pays. Il distingue trois catégories :

- Le pays sans ville
- La ville-pays
- La ville sans pays

Pour Jacques Beauchard, le « pays sans ville » correspond à un espace très rural avec une économie et une population caractéristiques. Ce type de pays sans ville est relativement rare si l'on considère que la notion de ville commence au seuil des 5000 habitants. En règle générale, ce pays possède un réseau de bourgs. Il doit avoir une taille assez conséquente pour atteindre un seuil critique.

La « ville-pays » est beaucoup plus fréquente. Nombreux sont les pays portant le nom de leur ville principale. La polarisation est très forte dans cette catégorie de pays. Elle draine un bassin de vie et souvent même un bassin d'emploi.

La dernière catégorie regroupe les cas de villes en rupture totale avec le territoire qui les entoure. Les problématiques y sont très différentes et des pays défensifs peuvent se créer autour de la ville centre. Ce type de pays est assez rare.

A partir de cette typologie, il a paru intéressant de retenir les deux cas de figure les plus fréquents à savoir le pays sans ville et la ville-pays.

**Des caractéristiques volontairement opposées*

Le choix des exemples a été guidé par la recherche de caractéristiques opposées. Il s'agissait en effet d'analyser plusieurs éléments de la problématique dans des situations différentes afin d'en tirer des conclusions le plus généralisable possible. L'objectif était d'arriver à une palette variée de situations dont on arriverait à dégager des récurrences.

Ainsi les critères pris en compte dans la sélection des exemples sont les suivants :

- Deux régions différentes
- Un pays interdépartemental et un pays ne dépassant pas les limites départementales
- Une structure urbaine différente : une ville polarisante et un maillage de petites villes
- Une complémentarité ville-espace rural et une homogénéité (ruralité)
- Un pays d'ordre historique et un pays plutôt fonctionnel
- Un nombre de communes adhérentes très différent
- Intercommunalité totale et intercommunalité partielle

Les exemples se situent dans deux régions distinctes. Ce critère devait permettre de définir l'influence de la politique régionale dans la constitution des pays. Les deux régions concernées : la région Bretagne et la région Centre ont en effet une politique en faveur des pays qui leur est propre.

Le périmètre et plus précisément le nombre de communes adhérent aux pays a également été important dans le choix des cas étudiés. Il s'agissait de comprendre si ce territoire correspondait réellement à un espace vécu. L'intérêt était en fait d'analyser un pays historique et un pays fonctionnel, l'un et l'autre n'étant pas figé.

Différents critères constitutifs indiqués dans les hypothèses de recherche devaient aussi figurer dans ces exemples notamment les facteurs culturels, géographiques, économiques, politiques, administratifs. Ainsi, ces éléments pouvaient être présents de différentes manières soit homogènes soit au contraire plus complexes.

La structure urbaine était également à prendre en considération afin d'évaluer son impact dans la composition du pays. Il paraissait intéressant d'étudier un pays polarisé par un pôle urbain de rayonnement au minimum départemental et parallèlement un pays à dominante plus rurale maillé par un réseau de petites villes ou de bourgs.

L'ancienneté de la démarche était un autre critère à retenir.

La méthode d'analyse

**** Questionnaires à destination des acteurs participant à la démarche***

Au-delà d'une approche bibliographique et de terrain, l'analyse des exemples est fondée sur les résultats d'un questionnaire. Les objectifs de ce questionnaire étaient de confronter les points de vue des différents types d'acteurs impliqués dans la démarche de pays et de comprendre l'intérêt que chacun trouvait au pays. Afin d'être le plus complet possible dans l'analyse de chaque exemple, il paraissait important de cibler plusieurs catégories d'acteurs : des élus locaux, des acteurs socio-économiques publics ou privés et des associations locales.

Pour le pays Centre Ouest Bretagne, ce questionnaire a été adressé à l'ensemble des membres des bureaux du Groupement d'Intérêt Public et du Conseil de Développement soit 20 questionnaires pour le bureau du GIP et 22 questionnaires pour le Conseil de développement. Le Conseil de développement du pays Centre Ouest Bretagne n'est pas collégial. Il est composé de 7 commissions et d'environ 250 membres. Des élus sont effectivement présents dans le conseil de développement mais en tant que représentants d'une association ou plus généralement de la société civile. C'est pour cette raison que les questionnaires ont été également envoyés au bureau du Groupement d'Intérêt Public. Ce dernier est composé de 16 élus, de trois représentants des chambres consulaires et d'un représentant de la Cellule de Coordination des actions de l'Etat en Centre Ouest Bretagne. Siègent également au bureau du GIP le président et les deux vice-présidents du conseil de développement.

Pour le pays Castelroussin – Val de l'Indre, les questionnaires étaient destinés à l'ensemble du Conseil de développement. Ce dernier est en effet collégial. Les élus locaux représentent 10 sièges et la société civile 20.

Les questions posées étaient de trois types :

- Des questions d'ordre général sur les missions d'un pays, sur les éléments favorisant la pertinence et la cohérence, sur le rôle du conseil de développement,
- Des questions précises sur le pays en question : ses origines, son périmètre, les difficultés rencontrées,
- Des questions plus individuelles et subjectives portant sur les motivations ayant amené la personne à participer, un avis sur la charte de développement, l'organisation du pays ou encore son mode de communication.
- Une distinction était faite entre les élus et les représentants de la société civile. Pour les premiers, des renseignements sur leurs mandats et la structure intercommunale à laquelle ils appartenaient étaient demandés. Pour les seconds, il fallait préciser la structure représentée, la commission d'appartenance. Pour le cas du pays du Centre Ouest Bretagne les questions portant sur le conseil de développement étaient uniquement adressées aux membres du conseil et non à ceux du GIP.

Hormis cette distinction faite entre les différents types d'acteurs, les questionnaires étaient identiques pour les deux exemples afin d'avoir une grille d'analyse reposant sur les mêmes critères et de faciliter leur traitement. Les conditions de réalisation de ces questionnaires ont également été les mêmes, ils ont été envoyés par courrier accompagnés d'une lettre présentant mon travail et mes objectifs.

Les attentes par rapport aux réponses de ces questionnaires étaient multiples. En premier lieu, le but était d'identifier clairement les facteurs ayant influencé la constitution du pays, ceux qui permettaient au pays d'être pertinent du point de vue de son périmètre et cohérent dans l'action. A partir de là, une hiérarchisation des facteurs indispensables dans la mise en place du pays devait se dégager. Plusieurs sous-objectifs étaient également visés tels que l'évaluation du sentiment d'appartenance vis-à-vis du pays, l'analyse de l'articulation des actions du pays avec celles des autres échelons territoriaux et enfin l'atout que représente la création d'un pays dans le développement d'un territoire.

Le nombre de réponses obtenues dans chaque pays est le suivant :

Pour le pays Castelroussin-Val de l'Indre, le nombre de questionnaires renvoyés est de 10 réponses qui se répartissent comme suit 4 réponses provenant des élus et 6 réponses provenant des acteurs socio-professionnels. Au total, le taux de réponse est de 30 %.

Pour le Pays Centre Ouest Bretagne, le nombre de réponses est de 13 soit un taux de réponse de 30 % également. Ces questionnaires se répartissent ainsi : 4 élus appartenant au bureau du GIP et 9 membres du conseil de développement.

****Entretien avec des personnes ressources***

Plusieurs entretiens ont également été effectués. Il s'agissait de rencontrer pour chacun des deux pays choisis le Président, le directeur ou un chargé de missions ayant une expérience assez longue dans la structure, le président de conseil de développement et dans la mesure du possible deux élus locaux.

Les entretiens se sont déroulés sur la base du questionnaire auquel se sont ajoutées de nouvelles questions concernant : la vision du pays sur le plan démographique et économique, l'avenir envisagé pour celui-ci, et des questions ayant trait au fonctionnement du pays et aux actions menées.

Un travail de terrain a également permis d'apprécier l'impact des facteurs comme le paysage, le relief et le patrimoine.

Questionnaire à destination des élu(e)s du pays Centre Ouest Bretagne

- 1) Outre vos responsabilités au sein du pays, de quel(s) autre(s) territoire(s) êtes-vous élu(e) ? Précisez, si possible, votre statut.

.....
.....
.....

- 2) Si votre mandat est municipal, votre commune appartient-elle à un groupement intercommunal ? Précisez, si possible, le nom, les compétences et l'année de création de cette intercommunalité.

SIVU.....

.....

SIVOM.....

.....

Communauté de Communes.....

.....

District

.....

- 3) Dans quel(s) but(s) le pays Centre Ouest Bretagne a-t-il été créé ?

.....
.....
.....
.....

- 4) Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi de participer à la démarche du pays du Centre Ouest Bretagne ?

.....
.....
.....
.....

- 5) Quelles sont, selon vous, les principales missions que doit remplir un pays ?

.....
.....
.....
.....
.....

- 6) D'après vous, le pays Centre Ouest Bretagne remplit-il toutes les missions que vous avez citées ?

.....
.....
.....
.....

2) Selon vous, quels sont les principaux éléments qui doivent être réunis pour constituer un pays pertinent ?

.....

.....

.....

3) Parmi ces éléments, lesquels ont largement contribué à la reconnaissance du pays ? (Plusieurs réponses peuvent être cochées. Précisez, si possible, votre réponse.)

Le périmètre proposé correspondait à :

- ☐ Une réalité économique.....
- ☐ Une réalité culturelle, patrimoniale.....
- ☐ Une réalité sociale.....
- ☐ Une réalité géographique, paysagère.....
- ☐ Une réalité historique.....
- ☐ Une réalité politique.....
- ☐ Une réalité administrative.....
- ☐ Un espace de partenariat.....

Si vous avez coché plusieurs cases, existe-il un aspect prédominant ?

.....

9) Quels sont les éléments qui participent le plus à l'identité de votre pays ?

.....

.....

.....

10) Selon vous, quels sont les éléments qui font du pays Centre Ouest Bretagne un territoire viable ?

.....

.....

.....

11) Parmi cette liste, citez les trois territoires auxquels vous vous sentez le plus appartenir ?

Région	Département	Arrondissement	Canton	Pays	EPCI	Commune
--------	-------------	----------------	--------	------	------	---------

Territoire n°1.....

Territoire n°2.....

Territoire n°3.....

Comment expliquez-vous votre classement ?

.....

.....

.....

.....

12) Comment la population locale perçoit-elle le pays Centre Ouest Bretagne ? Est-elle informée sur son existence et ses actions ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

13) Quels rapports le pays Centre Ouest Bretagne entretient-il avec les autres collectivités et circonscriptions administratives ?

.....

.....

.....

.....

14) Les éléments suivants du pays Centre Ouest Bretagne vous paraissent-ils satisfaisants :

<input type="checkbox"/> Sa taille (nombre de communes)	oui	non
Précisez, si possible.....		
<input type="checkbox"/> Son périmètre (communes membres)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Sa structure urbaine (réseau de petites villes)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Son organisation (Groupement d'Intérêt Public)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Les orientations de sa charte de développement	oui	non
.....		

15) Le pays a-t-il déjà rencontré des difficultés (organisation, concertation, ...) ? Si oui, lesquelles ?

.....

.....

.....

16) Les limites départementales sont-elles parfois un obstacle ? Si oui, dans quel cas ?

.....

.....

.....

.....

Questionnaire à destination des membres du conseil de développement du pays du Centre Ouest Bretagne

1) Quelle structure représentez-vous au sein du pays ?

.....
.....
.....

2) A quelle commission appartenez-vous et depuis combien de temps ?

.....
.....

3) Dans quel(s) but(s) le pays Centre Ouest Bretagne a-t-il été créé ?

.....
.....
.....
.....

4) Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi de participer à la démarche du pays Centre Ouest Bretagne ?

.....
.....
.....
.....

5) Quels sont, selon vous, les principaux rôles que doit remplir un pays ?

.....
.....
.....
.....

6) D'après vous, le pays Centre Ouest Bretagne remplit-il toutes les missions que vous avez citées ?

.....
.....
.....
.....

7) Selon vous, quels sont les principaux éléments qui doivent être réunis pour constituer un pays pertinent ?

.....

.....

.....

.....

8) Parmi ces éléments, lesquels ont largement contribué à la reconnaissance du pays ? (Plusieurs réponses peuvent être cochées. Précisez, si possible, votre réponse.)

Le périmètre proposé correspondait à :

- ☐ Une réalité économique
- ☐ Une réalité culturelle, patrimoniale.....
- ☐ Une réalité sociale.....
- ☐ Une réalité géographique, paysagère.....
- ☐ Une réalité historique.....
- ☐ Une réalité politique.....
- ☐ Une réalité administrative.....
- ☐ Un espace de partenariat.....

Si vous avez coché plusieurs cases, existe-il un aspect prédominant ?

.....

9) Quels sont les éléments qui participent le plus à l'identité de votre pays ?

.....

.....

.....

10) Selon vous, quels sont les éléments qui font du pays Centre Ouest Bretagne un territoire viable ?

.....

.....

.....

11) Parmi cette liste, citez les trois territoires auxquels vous vous sentez le plus appartenir ?

Région	Département	Arrondissement	Canton	Pays	EPCI	Commune
--------	-------------	----------------	--------	------	------	---------

Territoire n°1.....

Territoire n°2.....

Territoire n°3.....

Comment expliquez-vous votre classement ?

.....

.....

12) Comment la population locale perçoit-elle le pays Centre Ouest Bretagne ? Est-elle informée sur son existence et ses actions ?

.....

.....

.....

.....

13) Les éléments suivants du pays Centre Ouest Bretagne vous paraissent-ils satisfaisants :

<input type="checkbox"/> Sa taille (nombre de communes)	oui	non
Précisez, si possible.....		
<input type="checkbox"/> Son périmètre (communes membres)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Sa structure urbaine (réseau de petites villes)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Son organisation (Groupement d'Intérêt Public)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Les orientations de sa charte de développement	oui	non
.....		

14) Le pays remplit-il complètement ses fonctions d'espace de concertation ?

.....

.....

.....

15) Comment définiriez-vous le rôle du conseil de développement ?

.....

.....

.....

16) Le conseil de développement est-il une véritable force de propositions ?

.....

.....

.....

17) Le pays a-t-il déjà rencontré des difficultés (organisation, concertation, ...)? Si oui lesquelles ?

.....

.....

.....

18) Les limites départementales sont-elles parfois un obstacle ? Si oui, dans quel cas ?

.....

.....

.....

Questionnaire à destination des élu(e)s du conseil de développement du Pays Castelroussin – Val de l'Indre

- 1) Outre vos responsabilités au sein du pays, de quel(s) autre(s) territoire(s) êtes-vous élu(e) ? Précisez, si possible, votre fonction.
.....
.....
.....

- 2) Si votre mandat est municipal, votre commune appartient-elle à un groupement intercommunal ? Précisez, si possible, le nom, les compétences et l'année de création de cette intercommunalité.
 SIVU.....

 SIVOM.....

 Communauté de Communes.....

 District.....

- 3) A quelle commission appartenez-vous et depuis combien de temps ?
.....
.....

- 4) Dans quel(s) but(s) le pays Castelroussin – Val de l'Indre a-t-il été créé ?
.....
.....
.....
.....
.....

- 5) Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi de participer à la démarche du pays Castelroussin – Val de l'Indre?
.....
.....
.....
.....

- 6) Quelles sont, selon vous, les principales missions que doit remplir un pays ?
.....
.....
.....

7) D'après vous, le pays Castelroussin – Val de l'Indre remplit-il toutes les missions que vous avez citées ?

.....

.....

.....

.....

8) Selon vous, quels sont les principaux éléments qui doivent être réunis pour constituer un pays pertinent ?

.....

.....

.....

.....

.....

9) Parmi ces éléments, lesquels ont largement contribué à la reconnaissance du pays ? (Plusieurs réponses peuvent être cochées. Précisez, si possible, votre réponse.

Le périmètre proposé correspondait à :

- ☐ Une réalité économique.....
- ☐ Une réalité culturelle, patrimoniale.....
- ☐ Une réalité sociale.....
- ☐ Une réalité géographique, paysagère.....
- ☐ Une réalité historique.....
- ☐ Une réalité politique.....
- ☐ Une réalité administrative.....
- ☐ Un espace de partenariat.....

Si vous avez coché plusieurs cases, existe-il un aspect prédominant ?

.....

10) Quels sont les éléments qui participent le plus à l'identité de votre pays ?

.....

.....

.....

.....

11) Selon vous, quels sont les éléments qui font du pays Castelroussin – Val de l'Indre un territoire viable ?

.....

.....

.....

.....

2) Parmi cette liste, citez les trois territoires auxquels vous vous sentez le plus appartenir ?

Région	Département	Arrondissement	Canton	Pays	EPCI	Commune
Territoire n°1.....						
Territoire n°2.....						
Territoire n°3.....						

Comment expliquez-vous votre classement ?
.....
.....
.....

13) Comment la population locale perçoit-elle le pays Castelroussin – Val de l'Indre ? Est-elle informée sur son existence et ses actions ?
.....
.....
.....
.....

14) Quels rapports le pays Castelroussin – Val de l'Indre entretient-il avec les autres collectivités (région, département, communes, communauté de communes et communauté d'agglomération) ?
.....
.....
.....
.....

15) Les éléments suivants du pays Castelroussin – Val de l'Indre vous paraissent-ils satisfaisants :

<input type="checkbox"/> Sa taille (nombre de communes)	oui	non
Précisez, si possible.....		
<input type="checkbox"/> Son périmètre (communes membres)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Sa structure urbaine (polarisée)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Son organisation (Syndicat Mixte)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Les orientations de sa charte de développement	oui	non
.....		

16) Le pays remplit-il complètement ses fonctions d'espace de concertation ?
.....
.....
.....

17) Comment définiriez-vous le rôle du conseil de développement ?

.....

.....

.....

18) Le conseil de développement est-il une véritable force de propositions ?

.....

.....

.....

19) Le pays a-t-il déjà rencontré des difficultés (organisation, concertation, ...) ? Si oui, lesquelles ?

.....

.....

.....

Questionnaire à destination des membres du conseil de développement du Pays Castelroussin – Val de l'Indre

1) Quelle structure représentez-vous au sein du pays ?

.....
.....
.....

2) A quelle commission appartenez-vous et depuis combien de temps ?

.....
.....

3) Dans quel(s) but(s) le pays Castelroussin – Val de l'Indre a-t-il été créé ?

.....
.....
.....
.....

4) Pour quelle(s) raison(s) avez-vous choisi de participer à la démarche du pays Castelroussin – Val de l'Indre ?

.....
.....
.....
.....
.....

5) Quels sont, selon vous, les principaux rôles que doit remplir un pays ?

.....
.....
.....
.....
.....

6) D'après vous, le pays Castelroussin – Val de l'Indre remplit-il toutes les missions que vous avez citées ?

.....
.....
.....
.....
.....

7) Selon vous, quels sont les principaux éléments qui doivent être réunis pour constituer un pays pertinent ?

.....

.....

.....

.....

8) Parmi ces éléments, lesquels ont largement contribué à la reconnaissance du pays ? (Plusieurs réponses peuvent être cochées. Précisez, si possible, votre réponse.)

- Le périmètre proposé correspondait à :
- ☐ Une réalité économique.....
 - ☐ Une réalité culturelle, patrimoniale.....
 - ☐ Une réalité sociale.....
 - ☐ Une réalité géographique, paysagère.....
 - ☐ Une réalité historique.....
 - ☐ Une réalité politique.....
 - ☐ Une réalité administrative.....
 - ☐ Un espace de partenariat.....

Si vous avez coché plusieurs cases, existe-il un aspect prédominant ?

.....

9) Quels sont les éléments qui participent le plus à l'identité de votre pays ?

.....

.....

.....

10) Selon vous, quels sont les éléments qui font du pays castelroussin un territoire viable ?

.....

.....

.....

11) Parmi cette liste, citez les trois territoires auxquels vous vous sentez le plus appartenir ?

Région	Département	Arrondissement	Canton	Pays	EPCI	Commune
Territoire n°1.....						
Territoire n°2.....						
Territoire n°3.....						

Comment expliquez-vous votre classement ?

.....

.....

.....

12) Comment la population locale perçoit-elle le pays Castelroussin – Val de l'Indre ? Est-elle informée sur son existence et ses actions ?

.....

.....

.....

.....

13) Quels rapports le pays Castelroussin – Val de l'Indre entretient-il avec les autres collectivités (région, département, communes, communauté de communes et communauté d'agglomération) ?

.....

.....

.....

.....

14) Les éléments suivants du pays Castelroussin – Val de l'Indre vous paraissent-ils satisfaisants :

<input type="checkbox"/> Sa taille (nombre de communes)	oui	non
Précisez, si possible.....		
<input type="checkbox"/> Son périmètre (communes membres)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Sa structure urbaine (polarisée)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Son organisation (Syndicat Mixte)	oui	non
.....		
<input type="checkbox"/> Les orientations de sa charte de développement	oui	non
.....		

15) Le pays remplit-il complètement ses fonctions d'espace de concertation ?

.....

.....

.....

16) Comment définiriez-vous le rôle du conseil de développement ?

.....

.....

.....

17) Le conseil de développement est-il une véritable force de propositions ?

.....

.....

.....

18) Le pays a-t-il déjà rencontré des difficultés (organisation, concertation, ...) ? Si oui lesquelles ?

.....

.....

.....

.....

Table des Illustrations

Carte 1 : Les pays en septembre 2003, page 6

Carte 2 : Le pays du Centre Ouest Bretagne dans l'espace régional, page 32

Carte 3 : Le cadre administratif du pays Centre Ouest Bretagne, page 34

Carte 4 : Le pays Castelroussin-Val de l'Indre dans le département de l'Indre, page 49

Carte 5 : Le cadre administratif du pays Castelroussin-Val de l'Indre, page 53

Table des matières

REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
LES PAYS :	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
 PARTIE 1 : DU TERRITOIRE A L'OUTIL DE DEVELOPPEMENT, LA LENTE CONSTRUCTION DES PAYS	
I. LES PAYS DANS LES LOIS D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE 1995 A 2003	8
1. LA LOI PASQUA : UNE VOLONTE DE RELANCER LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	8
a. Les origines de la LOADT de 1995	8
b. Le pays : la clé de voûte de la LOADT	9
2. LA LOI VOYNET ET L'INTRODUCTION DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE	11
a. Le nouveau cadre législatif des pays	11
b. Les autres innovations de la LOADDT	13
3. LA LOI URBANISME ET HABITAT DU 3 JUILLET 2003	14
 II. UNE NOTION AU CONTENU MOUVANT ET AUX FONDEMENTS EVOLUTIFS	 16
1. DE LA GEOGRAPHIE A L'AMENAGEMENT : VIEUX CONCEPT REHABILITE OU DEFINITION INNOVANTE ?	16
a. Les pagi gallo-romains : mythe ou réalité	16
b. Le pays sous l'Ancien Régime	17
c. La pays de la géographie classique : un support naturel et socio-culturel	18
d. Le pays : une permanence historique résistant à tous les assauts du modernisme ?	19
2. LE PAYS COMME ESPACE DE CONTRACTUALISATION : UN PREMIER PAS VERS LA RECONNAISSANCE DE	19
L'AMENAGEUR	19
a. Les Plans d'Aménagement Ruraux	19
b. Les Contrats de Pays	20
c. Les Pays d'Accueil	20
d. Les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement	21
 III. LES PAYS DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS : QUELLE REALITE, QUELLE ORIGINALITE, QUELS	 22
FONDEMENTS ?	22
1. QUELLE PLACE POUR LES PAYS ?	22
a. Le pays et la communauté d'agglomération	22
b. Le pays et les communautés de communes	23
2. LE QUETE DE L'OPTIMUM TERRITORIAL	23
a. Les notions de pertinence et de cohérence	23
b. Les critères de cohésion du pays	24
c. La taille du pays	25
d. La configuration du pays : pays polarisé ou pays homogène	26
3. HYPOTHESES DE RECHERCHE	27
a. Typologie des facteurs constitutifs	27
b. Explication de la typologie proposée	28
c. Explication des hypothèses	29

PARTIE 2 : ETUDES DE CAS

I. LE PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE	31
1. UN PAYS AUX CARACTERISTIQUES DEMOGRAPHIQUES, ECONOMIQUES ET GEOGRAPHIQUES SINGULIERES	31
a. Le cœur de la Bretagne	31
b. Une identité géographique assez marquée	31
c. Un pays entièrement structuré par l'intercommunalité	33
d. Une diminution démographique inquiétante	33
e. Une économie dominée par le secteur agricole et l'industrie agro-alimentaire	35
2. LE PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE : UNE LONGUE HISTOIRE	36
a. Les prémices du partenariat dès 1970	36
b. 1992 : la relance du développement local	36
3. LE PAYS DU CENTRE OUEST BRETAGNE : QUELS FONDEMENTS, QUELLE PERTINENCE?	39
a. La notion de pertinence pour les acteurs du pays du Centre Ouest Bretagne	39
b. Le poids de la géographie et de la culture	39
c. Un espace économique, social et partenarial homogène	40
d. Une absence de réalité politique ou administrative vécue comme un atout	41
4. CHARTE DE DEVELOPPEMENT, GIP ET CONSEIL DE DEVELOPPEMENT : UN FONCTIONNEMENT BIEN RODE	42
5. LE PAYS DANS LE PAYSAGE ADMINISTRATIF LOCAL	45
a. Le sentiment d'appartenance	45
b. L'articulation des actions du pays avec les autres échelons territoriaux	46
 II. LE PAYS CASTELROUSSIN – VAL DE L'INDRE	 48
1. UN PAYS AUX CARACTERISTIQUES HETEROGENES	48
a. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : un carrefour géographique	48
b. Une mosaïque de paysages	48
c. Le poids écrasant de Châteauroux et de l'agglomération sur le plan démographique	50
d. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : le bassin d'emploi de Châteauroux	51
e. Une intercommunalité inachevée et une superposition des instances de réflexion	52
2. UNE SITUATION ADMINISTRATIVE DIFFICILE A GERER	54
a. A l'origine du pays : la forte impulsion de la région Centre	54
b. Un territoire de contractualisation complexe	55
3. LE PAYS CASTELROUSSIN – VAL DE L'INDRE : QUELS FONDEMENTS ?	55
a. Le pays Castelroussin – Val de l'Indre : une réalité économique indéniable	55
b. La vallée de l'Indre : un élément fédérateur suffisant ?	56
c. Un espace aux enjeux politiques forts	57
4. UNE CHARTE ET UN CONSEIL DE DEVELOPPEMENT COMMUNS A L'AGGLOMERATION ET AU PAYS	57
5. UN PAYS QUI A PARFOIS DES DIFFICULTES A TROUVER SA PLACE AU SEIN DU PAYSAGE LOCAL	59
a. Le pays dans le paysage local : quelle prise en compte ?	59
b. Le pays et les structures intercommunales	60

PARTIE 3 : EVALUATION DES CRITERES DE CONSTITUTION DES PAYS

I. LES FACTEURS DE VIABILITE : DES CRITERES INCONTOURNABLES	63
1. TOUS LES ESPACES PEUVENT-ILS DEVENIR DES PAYS ?	63
a. De l'avantage des espaces en difficultés à se regrouper	63
b. Des problématiques similaires pour un projet de développement commun	64
c. Une complémentarité ville-campagne dépendante de l'échelle des communes	65

I.	LA VIABILITE ECONOMIQUE	65
a.	Un maillage du territoire approprié à sa taille et à ses ambitions	65
b.	L'importance des infrastructures et des équipements	66
c.	L'importance d'une ou plusieurs activités productrices de richesses et d'emplois	67
I.	LES FACTEURS D'IDENTIFICATION : NON INDISPENSABLES MAIS NECESSAIRES	69
I.	L'HISTOIRE, LA CULTURE, LES TRADITIONS, LA LANGUE: DES ELEMENTS FEDERATEURS AGISSANT SUR LE LONG TERME	69
a.	Des éléments générant un sentiment d'appartenance et de cohésion	69
b.	Des éléments à utiliser à bon escient	70
2.	LES CARACTERISTIQUES PAYSAGERES : UN FACTEUR IMPORTANT POUR LA RECONNAISSANCE DU PAYS	70
a.	Un facteur identitaire	70
b.	Un facteur objectif de lisibilité du territoire	71
III.	LE CONTEXTE LOCAL : UNE CONDITION DE REUSSITE	73
1.	LE CONTEXTE ADMINISTRATIF ET POLITIQUE : UN FREIN OU UN ACCELERATEUR ?	73
a.	Le poids des limites administratives	73
b.	Le poids des alliances politiques	74
c.	Une politique régionale ou départementale bien intégrée	75
2.	UNE INTERCOMMUNALITE BIEN ORGANISEE	76
a.	Une tradition de travail en commun	76
b.	Une hiérarchie des missions pour chacune des structures	77
3.	LE PAYS ET LES AUTRES TERRITOIRES DE PROJET : LA DIFFICILE COHABITATION AVEC LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION	78
a.	La mutualisation des compétences	78
b.	La problème des périmètres	79
c.	Le conseil de développement, un enjeu pour l'avenir	81
	CONCLUSION	82
	BIBLIOGRAPHIE	84
	ANNEXES	86
	TABLES DES ILLUSTRATIONS	103