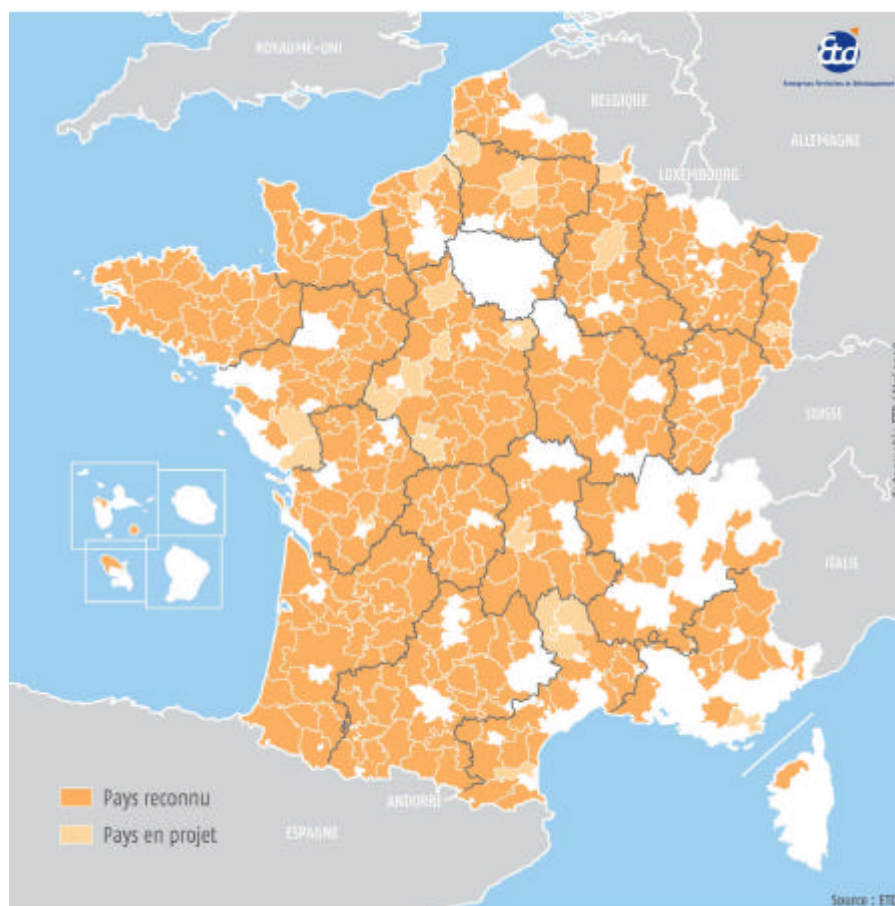


## Etat des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008

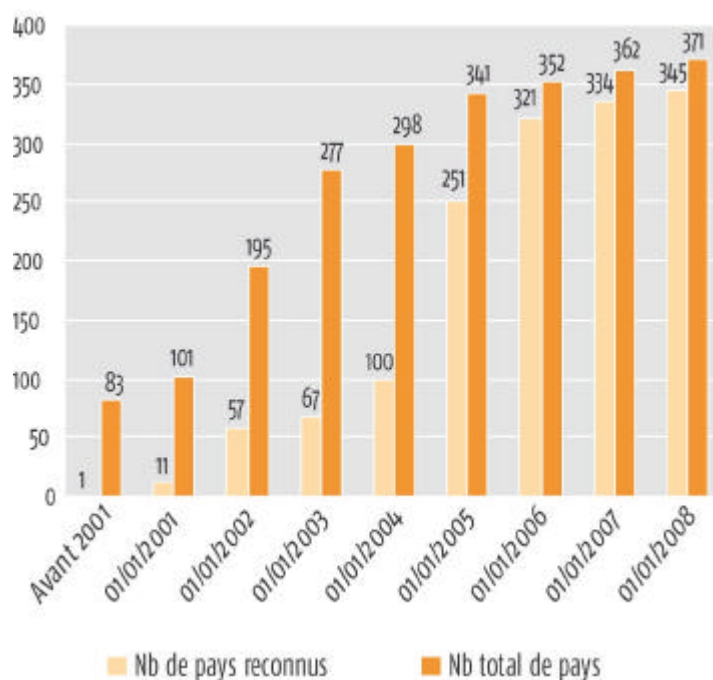
Plus de 10 ans après la LOADT, la France est maintenant largement organisée en pays. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, les 371 pays (dont 345 reconnus) concernent 47 % des français et 81 % de la superficie métropolitaine.

En intégrant les dispositifs mis en place par les conseils régionaux sur des bases proches des pays – par exemple en Rhône-Alpes avec les CDRA (Contrats de développement Rhône-Alpes) qui concernent 25 territoires en plus des 14 pays de la région – le taux national de couverture dépasse 50 % de la population française et 84 % de la superficie.



Le mouvement de constitution des pays s'est ralenti depuis 2006 après avoir connu un essor important et rapide entre 2003 et 2005. De nouveaux territoires continuent d'émerger mais dans une moindre mesure. L'année 2007 a été marquée par la reconnaissance de 11 pays et l'engagement de 10 nouvelles démarches plus ou moins avancées : 1 en Champagne-Ardenne et en Nord – Pas-de-Calais, 2 en Auvergne et 6 en Languedoc-Roussillon.

## Rythme de création des pays



Une région compte en moyenne 15,5 pays. Ce chiffre est même supérieur à 20 dans 7 régions. La répartition régionale des pays est cependant assez hétérogène :

- 3 régions sont totalement couvertes de pays ou presque (Bretagne, Basse-Normandie et Limousin) ;
- dans 7 autres régions la part de la population vivant dans un pays dépasse 70% du total régional ;
- à l'opposé, l'Île-de-France et la Corse ne compte qu'un seul pays.

## Les grandes caractéristiques des pays

### • Des pays de tailles très différentes

Un pays compte en moyenne 79 communes et 74 000 habitants sur 1 183 km<sup>2</sup>. Mais les écarts entre les territoires sont très importants, qu'il s'agisse du nombre de communes, du nombre d'habitants ou de la superficie. Les pays les plus faiblement peuplés, au nombre de 24, ont moins de 8 100 habitants et les pays les plus fortement peuplés (25 pays) comptent plus de 175 000 habitants.

Le pays le moins peuplé, la Vésubie, regroupe 5 103 habitants, alors qu'à l'autre extrémité le pays de Rennes compte 419 559 habitants.

Cette grande diversité tient à plusieurs facteurs : le degré d'urbanisation et la présence de villes centres importantes, la situation géographique, la logique de constitution du pays et l'influence des politiques régionales préexistantes :

- les pays les plus peuplés sont ainsi généralement structurés autour d'une agglomération importante ou en périphérie d'une métropole ;
- les plus petits pays en nombre d'habitants sont dans leur majorité, soit situés en zone de montagne ou dans des espaces à faible densité de population, soit se sont construits dans une logique défensive vis-à-vis d'une agglomération voisine.

- **Des pays urbains**

Contrairement à une idée encore répandue, de nombreux pays présentent un caractère urbain affirmé. Ainsi 55 % d'entre eux (soit 204 pays) comptent au moins 50 % d'habitants dans l'espace à dominante urbaine (territoires vécus de l'Insee<sup>1</sup>) et concentrent 69 % de la population totale vivant dans un pays.

Les 204 pays urbains peuvent être classés en 4 catégories :

- pays structurés par un grand pôle urbain (79 pays soit 21 % des pays) : composés presque exclusivement de population urbaine, ces pays sont structurés le plus souvent par un chef-lieu de département et comptent au moins 40 % de leurs habitants dans un pôle urbain ;

- pays structurés par un pôle urbain moyen (54 pays soit 15 % des pays) : structurés par des villes de taille moyenne ou par un réseau de villes de plus petite taille, ils sont composés en moyenne de 70 % de population urbaine contre 82 % pour la 1<sup>ère</sup> catégorie ;

- pays périurbains structurés (29 pays soit 8 % des pays) : avec une structure proche des précédents pays, ils profitent du dynamisme d'une très grande ville limitrophe ;

- pays périurbains dépendants (42 pays soit 11 % des pays) : non structurés par une ville centre, l'activité de ces territoires dépend essentiellement des villes voisines ;

Les 164 pays ruraux se répartissent également en 3 catégories :

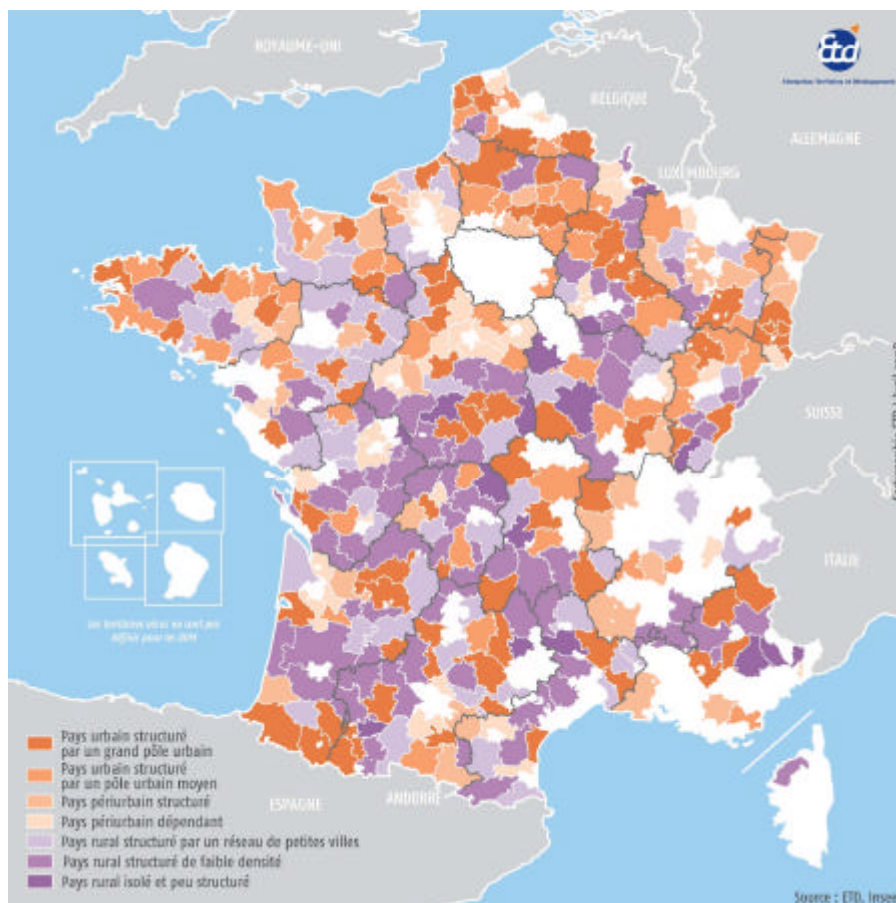
- pays structurés par de petite(s) ville(s) (63 pays soit 17 % des pays) : avec une population rurale comprise entre 50 et 80 %, ces pays sont soit structurés par une petite ville (34 pays) soit par une aire d'emploi de l'espace rural (29 pays) ;

- pays structurés de faible densité (85 pays soit 23 % des pays) : composés essentiellement de population rurale (entre 80 et 100 %), ces pays sont structurés par de petites aires d'emploi rural (dont la population est en moyenne inférieure à 10 000 habitants) ;

- pays isolés et non structurés (16 pays soit 4 % des pays) : l'absence de pôle d'emploi, la forte proportion de communes de l'espace rural, leur faible taille font de ces pays des territoires fragiles.

---

<sup>1</sup> Les Territoires vécus, définis par l'Insee à l'échelle métropolitaine, s'appuient entre autres sur la continuité du bâti, le nombre d'habitants, le nombre d'emplois et les migrations pendulaires. Composés en 6 espaces, ils permettent de distinguer l'espace à dominante urbaine de l'espace à dominante rurale. L'espace urbain est composé du pôle urbain (unité urbaine offrant plus de 5 000 emplois), de la couronne périurbaine (communes de l'aire urbaine dont 40 % ou plus des actifs travaillent dans une commune du pôle urbain) et des communes multipolarisées (commune dont 40 % ou plus des actifs travaillent dans plusieurs aires urbaines sans jamais atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles). Quant à l'espace à dominante rurale, il est composé du pôle d'emploi rural, de la couronne d'un pôle d'emploi de l'espace rural et des autres communes.



- **Un regroupement d'intercommunalités à fiscalité propre**

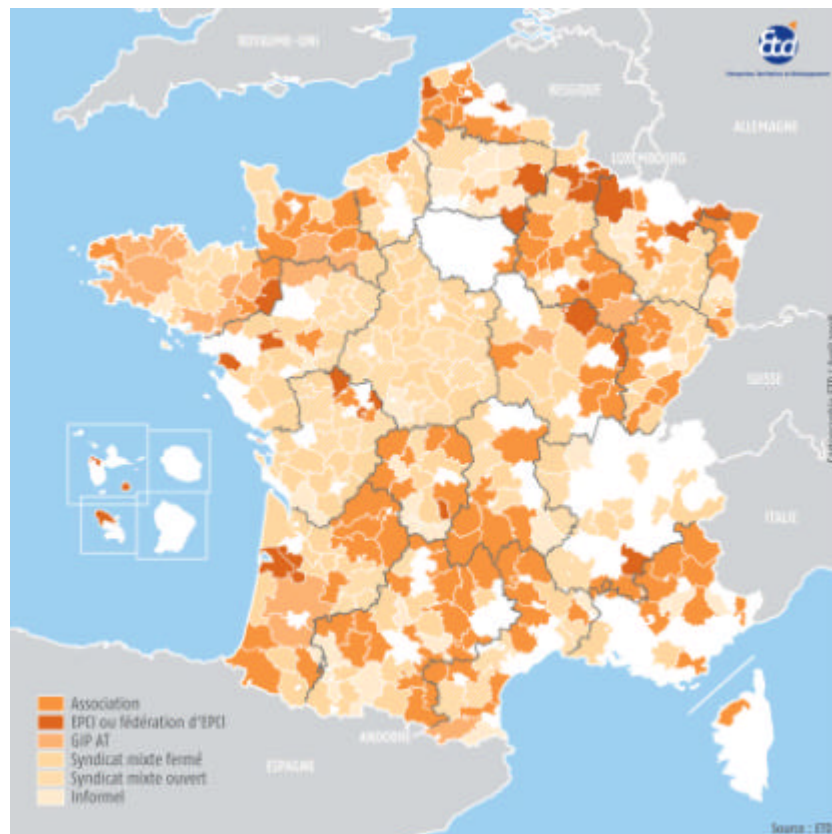
Le mouvement de constitution des pays est allé de pair avec un développement de l'intercommunalité à fiscalité propre dont le paysage s'était trouvé clarifié par la loi Chevènement parue la même année que la loi Voynet. Ainsi, au 1er janvier 2008, 94 % des communes et 96 % des habitants des pays appartiennent à un EPCI à fiscalité propre.

De fait, les pays représentent maintenant bien souvent un espace de coopération entre communautés de communes. Malgré cela, la grande majorité des pays – même ceux entièrement couverts en EPCI à fiscalité propre – s'est dotée d'une structure juridique distincte, alors que la loi du 2 juillet 2003 n'en fait plus une obligation. Près de la moitié des pays a opté pour le syndicat mixte (le plus souvent fermé) et quasiment un tiers pour la forme associative. Courant 2007, 8 pays ont créé une structure juridique et 11 pays ont changé de type de structure porteuse préférant le plus souvent le syndicat mixte (6 pays).

	Nb	%
Association	114	31
EPCI ou Fédération d'EPCI	29	8
GIP AT	17	5
Syndicat mixte fermé	118	32
Syndicat mixte ouvert	59	16
Informel	34	9
Total	371	100

L'analyse régionale des structures porteuses met en évidence certaines spécificités :

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



### **Pays et autres démarches de projet**

La notion de territoires de projet ne se réduit pas aux seuls pays. De nombreuses autres démarches existent, initiées au plan européen, national ou régional : contrats d'agglomération, parcs naturels régionaux, SCOT, territoires Leader+. Une même collectivité peut ainsi appartenir à plusieurs territoires de projet, de même qu'un même territoire peut conduire plusieurs démarches de projet.

- **Pays et agglomérations**

Au 1er janvier 2008, la France compte 185 agglomérations dont 14 communautés urbaines et 171 communautés d'agglomération, regroupant 44 % de la population nationale. A cette même date, 72 pays (soit 19 % d'entre eux) comprennent une agglomération structurée en communauté d'agglomération ou communauté urbaine.

On observe dans ce cas plusieurs modes d'articulation : dans 10% de ces pays, une démarche commune se traduit par un projet et un contrat uniques ; pour les autres, coexistent deux contrats, à partir du même projet ou de deux projets distincts. Dans



ce dernier cas, certains territoires ont prévu alors d'assurer la cohérence des démarches par une convention d'articulation.

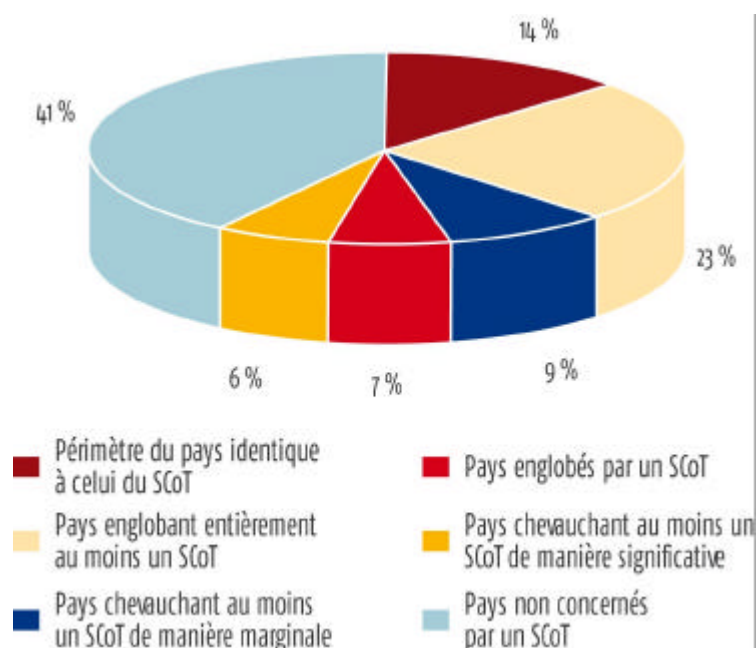
A l'inverse, 72 agglomérations (soit 39 % d'entre elles) sont concernées par une démarche de pays.

- **Pays et schémas de cohérence territoriale (SCoT)**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, on dénombre 387 démarches SCoT à des états d'avancement divers :

- 126 sont approuvés (soit 33 % d'entre eux) ;
- 52 sont en cours de révision (13 %) ;
- 209 sont en cours d'élaboration (54 %).

230 territoires de pays (soit 62 % d'entre eux) sont concernés par au moins une démarche SCoT. Parmi eux, 172 recoupent un seul SCoT, 35 chevauchent 2 SCoT et 23 s'étendent sur 3 voire 5 SCoT. Les chevauchements sont de nature variée comme nous le montre le graphique ci-dessous.



260 SCoT (soit 67 % d'entre eux) sont concernés par 1 voire 4 démarche(s) de pays :

- 219 SCoT (82 %) par un seul pays ;
- 29 (14 %) par 2 pays ;
- 9 (3 %) par 3 pays ;
- 3 (1 %) par 4 pays.

- **Pays et parcs naturels régionaux**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la France compte 45 parcs naturels régionaux, dont 39 (soit 87 % d'entre eux) recoupent le périmètre d'au moins un pays (plus de 30% des pays sont ainsi concernés). Dans la majorité des cas (25 PNR), le territoire du parc est intégralement couvert ou presque, souvent par plusieurs pays. Certains PNR sont ainsi concernés par 8 démarches de pays (3 pour le PNR des Landes de Gascogne, 5 pour le PNR de Millevalches en Limousin, 8 pour le PNR des Ballons des Vosges...).