

Les pays dans la réforme des collectivités territoriales (article 25).

Première lecture devant le Sénat (4 février 2010)

Rappel

C'est l'article 22 de la loi Pasqua (4 février 1995) qui a donné une base législative aux pays. La loi Voynet (25 juin 1999) modifie en partie cette première législation.

L'article 25 du projet de loi de réforme des collectivités territoriales est laconique : « *L'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est abrogé* ».

Cependant, au cours de ce débat deux interprétations ont été données à ce court texte. Il signifie d'abord que **toute base légale est retirée aux pays** qui se retrouvent donc dans la situation où ils étaient avant 1995, à savoir une création volontaire des acteurs locaux, soutenue ou non par les collectivités intermédiaires (départements et régions). L'autre interprétation qui a prévalu, après les déclarations du rapporteur et du gouvernement, consiste à dire que **les pays existants continuent de fonctionner, si les acteurs locaux désirent les maintenir**, mais qu'**il est interdit de créer de nouveaux pays**.

Rappelons qu'aujourd'hui 84 % du territoire national sont couverts par des pays et qu'il reste donc 16 % du territoire national qui n'en ont pas.

Un seul amendement a été retenu, celui d'Ambroise Dupont. À la sortie du débat sénatorial l'article est donc devenu : « **L'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire est abrogé. Les contrats conclus par les pays antérieurement à cette abrogation sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance** ». La majorité sénatoriale a été plus préoccupée par « *la sûreté juridique* » des contrats en cours que par l'existence et l'utilité des pays.

Cette note est composée de deux parties : un résumé chronologique des débats ; quelques réflexions synthétiques sur les problèmes posés.

Débat.

◆ **Josiane Mathon-Poinat** (sénatrice communiste de la Loire) affirme « *qu'on peut ne pas parler d'un succès fulgurant des pays* », mais que « *cette forme spontanée de coopération est louable* ». Conclusion : « *Nous ne voyons pas pourquoi, au nom d'une simplification de l'organisation territoriale, ils devraient être supprimés* ».

Les pays mènent une action intéressante en faveur de l'implication des acteurs socio-économiques » Ils « *permettent la mise en commun d'initiatives locales utiles, par exemple pour la création et la coordination des agendas 21* ».

« *Les pays peuvent être les pendants des métropoles en milieu rural* ».

Beaucoup de démarches contractuelles pluriannuelles sont en cours. « *Il paraît impensable de supprimer toute base juridique aux projets initiés. Ce serait y mettre fin* ».

La sénatrice est d'accord pour garder les pays existants et pour supprimer la possibilité de créer de nouveaux pays.

◆ **Daniel Raoul** (sénateur socialiste du Maine-et-Loire). Cet article « *lui pose problème* », « *vu le bilan qu'on peut tirer du fonctionnement des pays sur l'ensemble du territoire* ». On peut distinguer « *les pays Pasqua* » et « *les pays Voynet* », « *mais, quel que soit leur statut juridique, les pays ont eu un intérêt en termes d'aménagement du territoire* ». Ils ont, en particulier, « *permis une concertation qui a évité les doublons* ». Les pays « *sont un lieu d'harmonisation, de concertation et de mise en réseau d'outils relativement performants, sans instituer pour autant une réelle structure supplémentaire* ».

Il serait dommageable d'empêcher la création de nouveaux pays.

L'existence d'un pays favorise les échanges entre les élus, mais également avec les conseils de développement, avec les forces vives, avec les associations.

« *J'aurais tendance à penser qu'il faut plutôt les généraliser sur l'ensemble du territoire national* ».

Amendement de suppression de cet article, présenté par le groupe socialiste et apparentés et rejeté.

Cet amendement a pour objet « *de préserver les pays qui ont su démontrer leur utilité sur le territoire, en particulier en milieu rural* ».

Présentation de l'amendement.

◆ **Jean-Claude Peyronnet** (sénateur socialiste de Haute-Vienne). « *S'il est vrai que le bilan des pays est mitigé, la suppression pure et simple de la possibilité d'en créer pose un problème* ».

Certes « *certains pays sont trop gourmands en structures* » et budgétivores. Mais beaucoup d'entre eux « *permettent de réaliser des économies, d'éviter les doublons, de faciliter la mutualisation, la concertation et la collaboration entre communes et entre EPCI* ».

« *Il me semble excessif de supprimer purement et simplement l'article 22 de la loi du 4 février 1995, il faudrait laisser aux communes et aux EPCI une grande liberté de se regrouper au sein d'un pays* ».

Avis du rapporteur

◆ **Jean-Claude Courtois**, sénateur UMP de Saône-et-Loire au nom de la commission des lois) : « *La commission ne souhaite pas la création de nouveaux pays* ».

Avis du gouvernement (Alain Marleix) : Défavorable.

Explications de vote.

◆ **Alain Fouché** (sénateur UMP de la Vienne), rappelle qu'il a déposé un rapport sénatorial, au nom de la délégation parlementaire à l'aménagement et au développement durable du territoire. Il a auditionné un grand nombre d'acteurs locaux. « *Certains approuvent le dispositif des pays ; d'autres y sont hostiles* ».

« *J'ai pu m'apercevoir qu'une grande majorité des pays fonctionnait bien* ».

« *Les pays sont utiles ; ils ne coûtent pas cher en fonctionnement, même si, comme dans tout système, il y a des exceptions* ».

Il faut donner des garanties supplémentaires aux pays existants.

Alain Fouché rappelle un propos d'Alain Marleix : « *Les pays seront maintenus si les élus concernés le souhaitent* ».

◆ **Alain Vasselle** (sénateur UMP de l'Oise) estime « *qu'on ne peut accepter que des situations tout à fait différentes puissent coexister sur le territoire national* ». On ne peut guère admettre que les territoires ayant déjà un pays puissent le conserver et que les territoires qui n'en ont pas n'aient pas le droit d'en créer.

« *Le système des pays fonctionne plus ou moins bien selon les territoires* ».

Alain Vasselle souligne que, plus loin dans le présent projet de loi, un article prévoit que « *les collectivités territoriales, notamment les départements et les régions, ne pourront plus conditionner les aides versées aux communes et aux structures intercommunales à l'adhésion à un pays* ». C'est surtout cette pratique qui est intolérable.

Alain Vasselle décrit les pratiques successives du Conseil régional de Picardie. Dans un premier temps, pour subventionner, le Conseil général a exigé que des « *syndicats de pays* » soient constitués, rassemblant au moins deux cantons. Dans un second temps, il a demandé que les communes se réunissent dans un cadre plus large que deux cantons et signent une « *contrat de territoire* ». À la troisième phase, il était nécessaire de créer des syndicats mixtes rassemblant plusieurs communautés de communes. Quatrième période : l'organisation d'un « *pays* », conforme à la loi. Cinquième période : le pays doit être maître d'ouvrage pour certaines opérations. « *C'est intolérable : quelles nouvelles conditions nous imposera-t-on demain ?* »

Il faut supprimer l'article 22 mais « *envisager des dispositifs de remplacement pour les territoires où le système fonctionne correctement* ».

◆ **Amboise Dupont** (sénateur UMP du Calvados) pense « *beaucoup de bien des pays* ». Il appartient au Pays d'Auge que Charles Pasqua avait pris comme modèle pour concocter sa loi. Le pays d'Auge « *possède une véritable identité géographique et culturelle* ». Le Grand Paris a besoin du pays d'Auge, puisqu'on imagine de l'étendre jusqu'à l'estuaire de la Seine. « *Il n'y a pas d'estuaire, s'il n'y a pas de rive gauche. Il n'y a pas de rive gauche, s'il n'y a pas de pays. L'absence de pays ferait de la rive gauche un ensemble incohérent de communautés de communes, incapable de porter un discours sur le projet de développement économique de la zone* ». « *Un organe associant les élus et les acteurs économiques est indispensable* ».

Mais il est acceptable que l'on ne crée plus de nouveaux pays. En revanche « *ceux qui existent aujourd'hui et qui fonctionnent bien doivent être pérennisés* ».

◆ **Jacques Mézard** (sénateur du Rassemblement Démocratique et Social Européen, du Cantal). « *Le problème des pays, c'est qu'il y a des dérives* ».

« A l'origine ça se passait de manière consensuelle, dans le respect de la liberté de chacun. Je n'ignore pas que les pays existaient avant l'adoption de la loi Pasqua. Ils correspondaient à des territoires à l'identité bien établie et où on avait l'habitude de travailler ensemble ». « Mais, aujourd'hui, par le biais des pays, **on cherche à forcer les collectivités territoriales à contractualiser** ». « Dans les faits, **les pays agissent comme une véritable tutelle** et se considèrent comme supérieurs aux collectivités territoriales. C'est absolument insupportable et cela justifie tout à fait que l'on supprime les pays ».

◆ **Daniel Dubois** (sénateur Union Centriste de la Somme) souhaite « défendre un certain nombre de pays qui sont effectivement engagés dans des démarches de cohérence, de concertation et de stratégie et qui jouent un rôle essentiel dans le développement de certains territoires ». Mais, « c'est vrai qu'il y a des dérives ».

« Dès lors que le support est associatif, dès lors qu'il y a des engagements de stratégie et surtout pas de maîtrise d'ouvrage, dès lors qu'il y a de la cohérence et de l'ingénierie et qu'il n'est pas question de prendre la place des communautés de communes, le système fonctionne ».

« Un certain nombre de pays porteront à terme des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) » (le rapporteur s'écrie que cela est impossible)

« Ce serait une erreur de tirer un trait sur les pays existants ».

◆ **Gérard César** (sénateur UMP de la Gironde) : « Les pays sont une structure supplémentaire dans le mille-feuilles administratif ». Il cite Nicolas Sarkozy, à Saint-Dizier, le 20 octobre 2009 : « **Il faut supprimer les pays qui sont une feuille de plus dans le fameux mille-feuille et qui ont entraîné de nouvelles structures, de nouveaux moyens, de nouveaux emplois publics** ».

« Les projets des pays peuvent tout à fait trouver leur place dans les structures classiques de la coopération intercommunale. Il faut supprimer les pays ».

◆ **Yves Daudigny** (sénateur socialiste de l'Aisne), développe l'exemple de l'Aisne et de ses six pays, « dont deux au moins sont engagés dans des démarches originales, affirmées, dynamiques et reconnues » : la Thiérache et le pays du Sud de l'Aisne.

Les pays « jouent un rôle central de liaison entre les communautés de communes, d'initiateurs et d'animateurs de grands projets ».

Quel est l'avenir des pays, s'ils ne bénéficient plus d'une référence légale ?

L'amendement est repoussé.

Six amendements de repli pour garder les pays existants et interdire la création de nouveaux pays (trois sont « soutenus »).

Amendement présenté par Rémy Pontereau, sénateur UMP du Cher.

Il a pour objet de ne supprimer qu'une partie de l'article 22, ceux qui concernent la création des pays, afin d'éviter que de nouveaux pays soient créés.

Argumentation.

« Il faut veiller à garder une base législative aux pays déjà constitués qui vont poursuivre leurs missions, et qui sont engagés, pour plusieurs années, dans des démarches contractuelles (contrats de pays départementaux, régionaux...) ou d'appels à projet (notamment programme européen Leader).

Il est ainsi proposé de supprimer seulement les dispositions de l'article 22 relatives à la création de nouveaux pays tout en maintenant les alinéas relatifs au fonctionnement actuel des pays.

Il s'agit de permettre aux territoires organisés en pays de continuer leur action en faveur du rapprochement des EPCI à fiscalité propre et d'implication des acteurs socio-économiques (Conseil de développement), notamment en milieu rural, dans un objectif équilibré d'aménagement et de développement du territoire. Ceci en articulation avec les Parcs Naturels Régionaux (PNR) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) généralisés suite au Grenelle de l'environnement, et en s'appuyant sur une contractualisation renouvelée et une prise en compte des pays pour l'organisation des services publics.

L'objectif d'harmonisation des politiques publiques à une échelle territoriale suffisamment vaste, qui est celle des pays, rejoint ainsi l'encouragement à la création de pôles métropolitains constitués sous forme de syndicats mixte formés d'EPCI, prévue par le présent projet de loi en vue d'actions « en matière de développement économique, écologique, éducatif et universitaire, de promotion de l'innovation, d'aménagement de l'espace et de développement des infrastructures de transport, afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire ». Limiter ces coopérations larges aux espaces métropolitains serait donner un mauvais signal à nos concitoyens ».

Présentation de l'amendement.

◆ **Rémy Pontereau** reprend les idées de l'argumentaire. Il ajoute à la liste des procédures gérées par les pays existants « *les pôles d'excellence rurale* » dont la politique doit se poursuivre, voire s'accroître.

Il rappelle que « *les pays ne sont pas des collectivités locales* », « *qu'ils ne lèvent pas l'impôt* ».

Il admet qu'il y a des dérives, mais que « *globalement cette organisation des pays est bonne et doit subsister* ».

Amendement présenté par le groupe socialiste et apparentés.

Comme le précédent « *Il vise à supprimer les dispositions de l'article 22 relatives à la création de nouveaux pays, tout en préservant la législation relative aux pays existants* ».

Présentation de l'amendement.

◆ **Bernadette Bourzai** (sénatrice socialiste de la Corrèze).

L'amendement revient aux préconisations du rapport Balladur.

Les pays qui existent, quelle que soit leur structure juridique, sont engagés pour plusieurs années dans des démarches contractuelles et des appels à projets, ainsi que dans les pôles d'excellence rurale. *« Il faut permettre aux pays de continuer leur action ».*

L'apport des acteurs socio-économiques et de la société civile, au travers des Conseils de développement est irremplaçable et ne peut pas être perdue.

Les pays sont des structures simples, peu coûteuses *« au sein desquelles on réfléchit, on propose, on élabore des projets ».* *« Les EPCI restent, bien évidemment, les instances décisionnaires, les maîtres d'ouvrage ».* *« Les pays ne constituent donc pas une couche supplémentaire dans le mille-feuille, contrairement à ce qu'affirment certains. Ce sont des structures de dialogue, de conseils, de consensus et d'élaboration de projets pour les territoires ».*

« Supprimer les pays est contradictoire avec l'organisation des « Assises des Territoires Ruraux » qui doivent se tenir, le 9 février prochain, et déboucher sur une deuxième, voire sur une troisième vague de pôles d'excellence ».

De toute façon **beaucoup de pays sont supportées par des associations** et on ne voit pas comment le législateur pourrait dissoudre ces associations, quand la liberté d'association a une valeur constitutionnelle.

Amendement présenté par des sénateurs de l'Union Centriste.

« Il est proposé de permettre aux pays existants de continuer de fonctionner tout en supprimant, comme le préconisait le rapport de la commission Balladur, la possibilité de créer de nouveaux pays.

Certaines entités se sont engagées pour plusieurs années dans des démarches contractuelles ou des appels à projet. Il est nécessaire, pour elles de préserver une base juridique à leurs actions ».

Présentation de l'amendement.

◆ **Jean-Claude Merceron** (sénateur Union Centriste de Vendée) reprend seulement l'argumentaire ci-dessus.

Amendement de repli pour garder une base juridique aux contrats en cours.

Amendement du groupe socialiste et apparenté.

Cet amendement vise à maintenir les syndicats mixtes de pays quand ils existent ou à permettre que les contrats qu'ils supportent soient repris par d'autres collectivités sur le territoire.

Présentation de l'amendement.

◆ **Bernadette Bonzai** (sénatrice socialiste de Corrèze). En plus de la reprise de l'exposé de motifs de l'amendement, Bernadette Bonzai émet une idée nouvelle. *« Les pays pourraient être considérés, lorsqu'ils fonctionnent correctement, comme un moyen de préparer la*

procédure de fusion intercommunautaire que le projet de loi appelle de ses vœux ». Elle cite le chiffre de 63 communautés de communes qui ont déjà fusionné et qui ont donné naissance à 23 communautés de communes nouvelles. Ainsi, le Grésivaudan a opéré la fusion de cinq communautés de communes. *« On pourrait faire des pays les prémices des fusions de communautés de communes et encourager cette politique par des primes »*.

Amendement de repli pour que les contrats conclus soient exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur achèvement.

Amendement d'Ambroise Dupont (sénateur UMP du Calvados).

Exposé des motifs : *« Compte tenu de la suppression des pays et de leurs attributions juridiques, il est important d'assurer aux structures qui portaient ces pays une sécurité juridique pour les conventions signées antérieurement. En effet, les pays étaient engagés pour plusieurs années dans des démarches contractuelles ou d'appels à projet dont il convient de préserver l'exécution »*.

Présentation de l'amendement.

◆ **Ambroise Dupont.** *« C'est un amendement qui se comprend si on ne laissait pas vivre les pays existants »*.

Avis du rapporteur sur tous ces amendements.

◆ **Jean-Patrick Courtois** répète que la commission des lois n'admet pas la création de nouveaux pays. **Dans le cas des pays existants, les contrats iront jusqu'à leur terme.** Ces pays continueront de fonctionner pour réfléchir, notamment à l'aménagement du territoire. **Ils pourront obtenir du département ou de la région des subventions pour leur propre fonctionnement.**

En revanche, la commission *« ne souhaite pas que soient soumis à un avis des pays les demandes de subvention des politiques menées par les communes avec le département ou la région »*.

Rien n'empêche les pays de se transformer en syndicats de communes.

La commission *« est opposée au fait qu'une structure associative ou un GIP donne son avis sur les délibérations des conseils municipaux et des conseils communautaires, relatives à des subventions ou à des projets avec le département ou la région »*.

Tous les amendements, sauf le dernier, permettent, directement ou indirectement, la contractualisation de nouveaux contrats. La commission n'admet que la continuation des contrats existant jusqu'à leur terme.

L'avis est donc défavorable pour tous les amendements sauf pour celui d'Ambroise Dupont pour lequel la commission émet un avis favorable.

Avis du gouvernement sur tous ces amendements.

◆ **Alain Marleix** arrive aux mêmes conclusions que la commission.

« **Non à de nouveaux pays. Oui aux pays existants dans le cadre de nouveaux schémas** ».

« Il faut mettre fin à une pratique consistant à obliger les communes à s'organiser en pays si elles veulent obtenir certaines subventions. C'est tout à fait inacceptable. C'est une forme de tutelle contraire à la Constitution. Elle contraint les collectivités à déposer des dossiers de taille disproportionnée, à faire des études redondantes, à réunir des comités, à créer des structures... ».

Il faut **procéder à une application locale au cas par cas**. *« Il y a des pays qui sont de véritables coquilles vides, quoique coûteuses, alors que d'autres sont utiles pour conduire des projets à une échelle plus vaste que celle des communautés de communes, lorsque ces communautés sont de taille réduite, notamment en milieu rural ».*

« L'abrogation de l'article 22 n'aura pas pour effet de supprimer automatiquement les structures porteuses des pays existants. Ces derniers feront l'objet des procédures prévues pour rationaliser la carte de l'intercommunalité, dans le cadre du schéma départemental de la coopération intercommunale ».

« L'exécution des contrats signés n'est pas remis en cause ».

◆ **Jean-Jacques Hyst** (sénateur UMP de Seine-et-Marne et président de la commission des lois) ajoute *« qu'il faut rassurer les pays existants »*, mais *« qu'il faut bien comprendre que le maintien de toutes les structures dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, au lieu de simplifier la situation, la complexifie ».*

Explications de vote sur ces amendements.

◆ **Charles Revet** (sénateur UMP de Seine-Maritime) *« Les contrats conclus par les pays ne peuvent pas disparaître subitement ».*

Il faut avoir l'assurance absolue que les partenaires régionaux et départementaux ne conditionneront plus leurs subventions à l'appartenance de la collectivité demanderesse à un pays. Il faut avoir la certitude que la subvention sera la même si elle ne passe pas par un intermédiaire.

◆ **Alain Vasselle** (sénateur UMP de l'Oise) Si les structures intercommunales souhaitent exister dans le périmètre des pays actuels, elles peuvent prendre la forme soit de l'association, soit d'un syndicat. Autrement dit, la structure de pays en tant que telle est maintenue. *« Je ne suis pas du tout convaincu que le pays, tel qu'il existe aujourd'hui, disparaîtra de lui-même ».* Tout cela reste assez confus et **il faudra y revenir pour clarifier les choses au moment de la deuxième lecture.** Il faudra alors *« répondre aux attentes des pays qui fonctionnent correctement et mettre fin aux dérives observées dans d'autres cas ».*

◆ **Jean-Jacques Hyst** affirme que cette question est traitée plus loin dans le projet de loi, à l'article 28. *« L'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un EPCI, ou à syndical mixte, existant ou à créer ».*

« Les pays continuent jusqu'à ce que les contrats arrivent à terme. Ensuite, il appartient aux collectivités de déterminer si elles veulent continuer à travailler ensemble, mais personne ne sera obligé de passer par une structure de pays pour contractualiser ».

« Au nom de la libre administration des collectivités territoriales, je me demande comment de telles dispositions ont pu passer. Il est paradoxal que l'attribution d'une subvention à une collectivité soit conditionnée à l'accord d'une structure qui n'est même pas une collectivité ! ».

◆ **Rémy Pontereau** (sénateur UMP du Cher) demande ce qu'il en est alors des pays existants qui veulent contractualiser dans le cadre du programme Leader ou pour un pôle d'excellence rurale ? Il rappelle que **« L'Union Européenne souhaite contractualiser avec des structures plus importantes que les communautés de communes ».**

« Qui empêchera, demain, une région ou un département de passer par un syndicat mixte de pays pour contractualiser une subvention destinée à une communauté de communes » ?

« Il serait bon d'engager une évaluation en la matière pour identifier les pays qui fonctionnent bien des autres. On pourrait demander aux Commissions Départementales de la Coopération Intercommunale (CDCI) de donner leur avis sur les pays qui dépendent de leur territoire ».

◆ **Josiane Mathon-Poinat** (sénatrice communiste de la Loire).

« L'abrogation pure et simple de l'article 22 va placer les pays dans une position juridique difficile ». Il importe, au contraire, que ces structures mises en place par les élus locaux perdurent et poursuivent des activités qui ont parfois montré toute leur pertinence ».

L'amendement d'Ambroise Dupont pose un problème : *« au jour de l'échéance fixée pour la fin des contrats en cours, ces structures seront poussées à intégrer d'autres intercommunalités, ce qui apparemment n'était pas le désir réel des élus concernés ».*

◆ **Nathalie Goulet** (sénatrice de l'Union Centriste de l'Orne)

« Les pays ont été créés pour inciter les communautés de communes à travailler ensemble, même si le démarrage a parfois été difficile. Certains pays fonctionnent bien, d'autres moins, quelques-uns boitillent. Il en va exactement de même pour les intercommunalités. C'est avant tout une question de gouvernance, mais aussi de projet commun ».

« La législation va sans doute mettre un terme à cette formule. Le temps des pays est proche de la fin ».

« C'est une bonne idée de laisser les contrats perdurer jusqu'à leur terme, tout en empêchant la création de nouveaux pays ». « L'essentiel, c'est la façon dont les collectivités travaillent ; qu'elles se structurent au travers des pays, ou sous une autre forme, peu importe ».

◆ **Ambroise Dupont** (sénateur UMP du Calvados) Il est aussi président du Pays d'Auge et se déclare *« partisan du maintien des pays ».*

Il illustre brièvement les mérites du pays d'Auge qui est également un Groupe d'Action Locale (GAL) pour un programme Leader, un pays d'art et d'histoire et « mène énormément d'actions témoignant d'une réelle volonté de défendre le pays ».

Le gouvernement affirme qu'il n'est pas question de supprimer les pays existants. « Mais que deviendront-ils s'ils ne peuvent plus accomplir leur travail de coordination (à ne pas confondre avec la maîtrise d'ouvrage que les pays n'assurent pas) » ? « Si les pays se voient ôter leur capacité de réunir les communautés de communes, dans un but précis, ils ne seront plus que des coquilles vides, totalement inutiles ».

Ambroise Dupont insiste fortement sur le fait que son amendement est **un amendement de repli. S'il devait être adopté en premier, cela risquerait de faire tomber les autres, ce qui n'est pas du tout son but.**

◆ **Jean-Pierre Sueur** (sénateur socialiste du Loiret) affirme que « l'important, c'est l'aménagement du territoire ».

« Aménager le territoire, cela consiste pour un espace précis, une partie de département et de région correspondant à une réalité naturelle, à réfléchir à l'avenir qu'on entend lui réserver, aux actions concrètes qu'il convient de mener pour développer l'emploi, l'activité économique, le tourisme, pour préserver l'environnement, pour éviter le mitage, pour arriver à un équilibre harmonieux et porteur d'avenir ». « Certains pays se sont engagés dans cette voie et le font d'ailleurs très bien. Il faut prendre en compte cette réalité. Je ne défendrai pas, bien sûr, des structures vides de tout contenu, de toute réalité, de tout projet. Mais je connais, tout au contraire, un certain nombre de pays qui sont des instruments qui fédèrent les énergies, qui ont de réels projets et une volonté forte d'aller de l'avant. **Il serait vraiment dommageable de les empêcher de continuer** ».

◆ **Jean-Jacques Hyest** s'écrie : « Les pays n'ont pas besoin d'une loi pour continuer de le faire ».

◆ **Jean-Claude Peyronnet** (sénateur socialiste de Haute-Vienne)

« Certains pays fonctionnent bien et d'autres non. Les collectivités qui financent les premiers et en assument la charge continueront de le faire. Les autres n'auront qu'à prendre leurs responsabilités et cesser courageusement leur soutien ».

« Si aucun pays ne fonctionne sur un territoire, qu'est-ce qui interdira aux élus de créer un syndicat mixte pour développer les fonctions menées actuellement par les pays » ?

◆ **Nicole Borvo Cohen-Seat** (sénatrice communiste de Paris), en s'adressant à la majorité, demande : « En quoi les pays vous gênent-ils » ?

◆ **Jean-Jacques Hyest** : « En rien ! »

◆ **Nicole Borvo Cohen-Seat**. « Voilà des structures souples qui constituent des réponses à la nécessité de favoriser les coopérations ». « Sans doute y a-t-il des pays qui ne servent à rien ; auquel cas, il convient peut-être de les inciter à se dissoudre et de pousser les

collectivités concernées à mettre en place une autre structure. En revanche, certains pays correspondent à des réels besoins et fonctionnent bien. Pourquoi y toucher » ?

◆ **René-Pierre Signé** (sénateur UMP de la Nièvre) **se montre le plus violent pourfendeur des pays.** Morceaux choisis :

« L'instauration des pays a créé une confusion. Les élus et les habitants croyaient qu'il s'agissait d'une structure supplémentaire, venant s'ajouter au mille-feuilles. Or ce ne sont pas des collectivités, mais des guichets. **Je ne vois pas pourquoi il serait interdit de supprimer les pays qui ne servent qu'à faire transiter de l'argent** ».

« Dans la mesure où aucun nouveau pays ne sera créé, laissons vivre ceux qui existent. **À l'instar d'une plante qui ne se reproduit pas, ils finiront par mourir en fin de parcours** ».

« **Je ne vois pas l'utilité de maintenir les pays. Laissons-les terminer les projets qu'ils portent, puis envisageons leur suppression pour réduire l'empilage du mille-feuilles** ».

◆ **Dominique Braye** (sénateur UMP des Yvelines).

« Les pays ont été pensés, à l'origine, pour être des structures de réflexion et de coordination. **Ils ne devaient en aucun faire. Ils étaient censés faire-faire** »

« **Les pays sont morts parce que les élus ont voulu les transformer en instruments de pouvoir et en moyens d'action** ».

Toutefois un certain nombre de pays fonctionnent bien « notamment dans l'Ouest de la France, en Bretagne ». « Dans ce cas, il n'y aura aucun problème : les élus pourront continuer dans cette voie. Il suffira de créer un syndicat mixte pour continuer de faire vivre la structure ».

« Je ne veux pas laisser dire que les pays ne coûtent rien. Des agents ont été embauchés en plus de ceux des communes et des EPCI ». « Il faut aller vers l'économie et cesser de recruter des personnels qui faisaient tous la même chose, chacun de leur côté, et arrivent à se gêner, alors qu'ils devraient travailler en synergie ».

« Laissons les pays qui ont conclu des contrats perdurer pour leur permettre de les exécuter jusqu'au bout. **Mais supprimons le terme de « pays** ».

« Les régions sont grandement coupables d'avoir contraint certaines collectivités à se constituer en pays, en conditionnant l'octroi de leurs subventions à ce regroupement. Il faut mettre un terme aux dérives que l'on a connues jusqu'à aujourd'hui ».

◆ **Yves Daudigny** (sénateur UMP de l'Aisne) décrit de manière positive la manière dont fonctionnent les subventions régionales aux territoires, dans la région Picardie. « Le système n'entraîne aucun frais supplémentaire. Le pays ne joue qu'un rôle de liaison, de recherche de cohérence sur l'ensemble de son territoire. La « conférence des élus », animée par le pays, fait des propositions d'octroi de subventions. Celles-ci sont ensuite confirmées ou infirmées

par les délibérations des communautés de communes qui composent le pays. Celui-ci ne s'octroie aucun pouvoir ».

Alors qu'Ambroise Dupont avait clairement indiqué que son amendement était un amendement de repli (voir plus haut), suite à l'avis favorable du rapporteur, Jean-Patrick Courtois, et par une astuce procédurière « vicieuse », le président de la commission des lois, Jean-Jacques Hyst, avec l'approbation du ministre, Alain Marleix, a fait voter en premier cet amendement, faisant ainsi tomber tous les autres, sans vote.

Premiers commentaires.

Ce débat aboutit à une situation confuse. La suppression de l'article 22 retire incontestablement toute base législative aux pays. Et pourtant, le gouvernement affirme que les pays existants pourront continuer de fonctionner. **La suppression de toute base législative aux pays n'est donc pas équivalente à une suppression des pays.** On sait, en effet que de 1965 à 1995 des pays de plus en plus nombreux ont fonctionné sans aucune base législative.

Les pays existants pourront continuer de fonctionner, mais deux menaces pèsent sur eux. Premièrement, la position, peu claire, du gouvernement est que les pays existants continuent de vivre pour mener à leur terme les contrats et appels d'offre en cours, mais qu'ils ne pourront pas signer de nouveaux contrats et répondre à de nouveaux appels d'offre. Cela signifie qu'**ils sont entrés dans un cycle d'extinction**, que leur mort n'est pas immédiate, mais programmée. Deuxièmement, le gouvernement entend que l'existence prolongée des pays soit soumise à l'avis de la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale, dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau schéma départemental de la coopération intercommunale.

Cela correspond à une question qui a couru tout au long du débat. **Il y a de bons et de mauvais pays.** Il faut procéder à une évaluation et la CDCI est la meilleure instance pour le faire. Acceptons-nous d'entrer dans cette logique et de proposer des critères d'évaluation des pays ? Jusqu'à présent nous avons toujours fait la promotion des « *bons* » pays et nous sommes pudiquement restés muets sur les autres. **Acceptons-nous de balayer devant notre porte ?** Pouvons-nous les défendre tous, malgré les faiblesses ou les « *dérives* » de certains ? Cela ne nous sera pas facile de définir ce qu'est un « *bon* » pays.

Beaucoup d'interventions illustrent l'idée que **la persistance de la démarche des pays** (sous ce nom ou sous un autre) **dépend uniquement de l'attitude des élus locaux** et principalement des départements et des régions, puisque, dorénavant, l'État ne s'occupe plus de cette question. Les élus peuvent toujours pérenniser les fonctions et les démarches des pays sous la forme, par exemple de syndicats mixtes. Les acteurs locaux, élus et non-élus, peuvent toujours pérenniser l'esprit des pays au travers d'associations, juridiquement intouchables. C'est ce qui se faisait souvent dans la démarche des pionniers du mouvement. Beaucoup de pays, juridiquement constitués dans le cadre de la loi Pasqua ou de la loi Voynet ont commencé par être des associations militantes, y compris des « *associations de préfiguration* ». On voit d'ailleurs, dans le débat, que les pays qui sont organisés aujourd'hui sous forme d'association sont plus « *protégés* » que ceux qui le sont sous une forme syndicale

ou même d'un GIP. Au delà des lectures parlementaires suivantes, **quelle démarche entamons-nous vis-à-vis des élus pour qu'ils prennent le relais du désengagement de l'État ?**

Une question de fond a dominé le débat : le rôle des pays comme intermédiaires ascendants et descendants dans la distribution des subventions départementales, régionales et européennes. Nous avons en effet pensé, avec l'esprit de la loi Voynet, que les pays devaient porter les projets de territoire, synthèse des travaux locaux des élus et des conseils de développement et les monnayer auprès des départements et surtout des régions. Nous avons voulu faire des pays « *un point de passage obligé* » des démarches ascendantes. Nous avons aussi pensé que les pays devaient rabattre et concentrer les subventions, pour ensuite les redistribuer aux communes et aux EPCI, pour des projets locaux conformes au projet de territoire. Nous avons donc voulu faire des pays « *un point de passage obligé* » pour les démarches descendantes. Nous nous sommes félicités de voir certaines régions décider que leurs contrats territoriaux passaient obligatoirement par les pays, avec l'avantage d'avoir moins d'interlocuteurs, d'avoir des interlocuteurs compétents grâce à l'ingénierie qu'ils avaient développés, d'avoir des projets cohérents et coordonnés pour de plus vastes territoires, et d'éviter ainsi le saupoudrage clientélaire. Nous avons présenté ce schéma comme une nouvelle forme de gouvernance du territoire beaucoup plus satisfaisante que l'ancienne. Nous avons même dénoncé des régions qui n'agissaient pas ainsi et qui continuaient de financer directement les projets des communes et des EPCI, en court-circuitant les pays. **C'est ce système que les sénateurs de droite (et quelques-uns de gauche) ont violemment dénoncé.**

Nous avons aussi toujours souhaité voir les pays s'étoffer en ingénierie regroupée, tout en restant souples et légers. Mais cette consistance efficace des pays a nécessairement un coût que la logique purement comptable qui nous gouverne n'a pas manqué de dénoncer. Remarquons toutefois que le procès fait aux Pays consistant à pointer du doigt leurs surcoûts supposés, n'évoque jamais leur effet levier en matière économique, pourtant bien réel dans de nombreux territoires.

Enfin, nous pouvons regretter que certains sénateurs qui auraient pu défendre la démarche des pays aient été absents ou muets. Dominique Voynet aurait pu défendre ses enfants. On aurait aimé entendre François Autain, Marie-Christine Blandin, Yves Dauge, Edmond Hervé, Alain Le Vern, Gérard Miquel et quelques autres. Il vrai que nous n'avons probablement pas su les mobiliser. Cela n'aurait peut-être pas changé grand chose, car **la majorité se serre derrière le gouvernement au moment du vote des amendements, même si des voix de sénateurs de la majorité se sont élevées en faveur des pays.** La parole de figures historiques des pays aurait rendu le plaidoyer encore plus fort. Elle n'aurait certainement pas évité la condamnation. Espérons que la lecture devant l'Assemblée Nationale et que les secondes lectures devant les deux assemblées seront des sessions de rattrapage (ou d'appel).