

## LA CONSTRUCTION DES « PAYS » EN FRANCE : UNE DÉMARCHE ORIGINALE MAIS DÉLICATE

Guy BAUELLE

### Résumé

Deux lois récentes ont promu le « pays » conçu comme un territoire de projet au service du développement local au sein d'un espace géographiquement cohérent. Divers facteurs expliquent cette instrumentalisation d'un concept classique. Le « pays » renvoie à une échelle assez large : l'arrondissement et la zone d'emploi. Un certain nombre d'obstacles entravent la mise en oeuvre de cette nouvelle structure, en particulier les inégalités de l'armature urbaine, l'opposition de certains acteurs politiques et la concurrence de la récente loi Chevènement sur la coopération intercommunale dans les agglomérations.

### Mots clés

agglomération, aire urbaine, aménagement du territoire, développement local, espace rural, gouvernance, intercommunalité, pays, territoire

### Abstract

*Two recent laws have promoted the "pays" as a territory for projects of local development within a coherent area. Various factors can explain the use of such a classical concept for planning purposes. The "pays" refers to a broad scale : the arrondissement and the travel-to-work area. A number of obstacles impede the development of this new structure, particularly the heterogeneity of the urban networks, the opposition of some political actors and the competition with the recent Law Chevènement on intercommunal cooperation within the agglomerations.*

### Key Words

*agglomeration, urban statistical areas, town and country planning, local development, rural areas, governance, intercommunal cooperation, pays, territory*

La récente promotion du *pays* est une initiative qui intéresse et intrigue les voisins de la France où on le perçoit autant comme une figure traditionnelle que comme un nouvel outil au service du développement local et régional (Schmid, 2000). Après une certaine éclipse depuis la fin des années 1970, le pays fait donc de nouveau l'objet de nombreuses publications de géographes que nous avons tâché de recenser (Baudelle, 1997 et 1998). C'est que le thème suscite de nombreuses questions : Qu'est-ce d'abord qu'un pays ? Quelles en sont les finalités ? Pourquoi fait-il retour ? Quelle en est l'échelle de référence et, corrélativement, combien de pays peut-on envisager à terme sur le territoire français ? Quelles sont les modalités de leur mise en place et à quelles difficultés pratiques celle-ci se heurte-t-elle ? On s'efforce ici de faire le point sur ces interrogations en insistant sur les problèmes de mise en oeuvre qu'on peut désormais étudier avec un premier recul.

### I. RETOUR AU PAYS

#### A. Qu'est-ce qu'un pays ?

Le pays a été introduit par deux lois récentes : la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement

du Territoire du 4 février 1995, dite LOADT ou Loi Pasqua, du nom du ministre de l'Intérieur qui la fit voter, elle-même remplacée à la suite du changement de majorité par la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 dite LOADDT ou Loi Voynet, du nom de l'actuelle ministre de l'Aménagement du Territoire. Ces deux lois à finalité prospective avaient été précédées par plusieurs rapports préparatoires (Leurquin 1994 et 1995; Rapeaud, 1996; Kotas, 1997). Le point de départ est le constat de l'inertie de l'organisation administrative du territoire français, génératrice d'une certaine obsolescence : les 96 départements, 329 arrondissements, 3 828 cantons et quelque 36 000 communes n'ont guère subi de modifications depuis plus de deux siècles, malgré des bouleversements aussi considérables que les révolutions industrielles, l'exode rural et l'urbanisation, la motorisation et la périurbanisation ou les évolutions démographiques et socio-économiques. À ces niveaux traditionnels se sont de surcroît ajoutées quelque 18 000 structures intercommunales aux statuts variables hérités de différentes lois votées depuis les années 1960 pour tenter de surmonter par l'intercommunalité la trop faible taille des communes françaises, dix fois plus petites que leurs homologues belges, allemandes ou néerlandaises fusion-

nées. D'aucuns dénoncent par conséquent l'illisibilité démocratique d'un tel empilement, l'addition des lourdeurs et l'opacité des décisions en résultant : on parle de... mauvais CIDRE (Commune-Intercommunale-Département-Région-État) et de « forêt tropicale » (Dumont, 1999).

L'État a donc voulu remettre de l'ordre dans le système pour tenter de réduire le décalage entre territoires institutionnels et espaces fonctionnels. Le pays est l'un des instruments au service de cette réorganisation territoriale. Selon les termes législatifs, c'est « un territoire (qui) présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale » et qui « exprime une communauté d'intérêts économiques et sociaux. Il n'est ni une nouvelle circonscription administrative, ni une nouvelle structure intercommunale, mais un *territoire de projet* » en matière de développement et d'aménagement. Il apparaît de ce fait comme une sorte d'« entité *sui generis* décalée des territoires électifs et administratifs » (Leurquin, 1999).

Le pays répond à plusieurs objectifs. C'est d'abord un *espace de réflexion collective* réunissant les différents acteurs locaux dans un cadre cohérent autour d'un projet commun. Conçu comme « un lieu privilégié de dialogue » (Ministère..., 2000) en vue de la définition concertée de stratégies à moyen terme, le pays entend donc associer non seulement les représentants des diverses collectivités territoriales, mais aussi l'ensemble de la société civile locale dans un « partenariat élus-société civile » (Leurquin, 2001) : socioprofessionnels, milieux économiques via les Chambres consulaires et les chefs d'entreprises, administrations et représentants de l'État tels que le (sous-)préfet, milieux associatifs et citoyens. Ce cadre d'échange et de coopération doit logiquement correspondre à un espace géographiquement pertinent associant un pôle urbain et sa zone d'influence. Le pays est donc normalement fondé sur la complémentarité entre les villes et leur campagne entre lesquelles il cherche à renforcer les solidarités en mobilisant les initiatives et les forces vives locales. Le pays tire donc sa légitimité du cadre spatial qu'il se donne et qui coïncide en principe avec un bassin d'activité et de services tout en étant libre de s'affranchir des limites administratives. Il est par conséquent « possible d'envisager de véritables stratégies d'organisation des services publics » (Ministère..., 2000) à l'intérieur de cet espace fonctionnel qualifié d'« espace de référence » pour l'action publique de l'État et des collectivités territoriales. La cohésion du pays en fait aussi un espace vécu, sinon d'identité, pour des communautés locales. En résumé, « le pays est par conséquent un *bassin organisé de développement économique et d'aménagement de l'espace* qui s'appuie sur les interdépendances et solidarités croissantes entre les diverses composantes rurales et urbaines qui le constituent » (site Internet <http://www.agglo.org>). Le pays est au fond conforme à l'idée à la mode de *gouvernance* définie comme la coopération entre tous les acteurs en vue de contribuer à un meilleur développement. Il est

en effet censé favoriser le décloisonnement des politiques publiques, d'autant qu'une certaine globalisation des crédits est préconisée. La loi ne prévoyant pas d'en faire une structure à fiscalité propre, le pays s'appuie sur une structure souple et fédérative destinée à associer des personnes morales de statuts différents telles que des collectivités, des services de l'État ou des entreprises. Il n'est pas maître d'ouvrage, déléguant nécessairement cette fonction aux collectivités locales (Le Saout, 1998; DATAR, 1999a et 1999b). Ses domaines d'intervention portent sur l'ingénierie et l'animation économique du territoire, son aménagement et sa valorisation (gestion des ressources, cadre de vie, habitat, logement, patrimoine culturel et paysager), l'insertion professionnelle et l'emploi, la solidarité et les services au public. Bien qu'inspirées par des gouvernements d'orientation différente, les deux lois sont très proches sur la question des pays. La LOADT de 1995 avait cependant une orientation plus ruraliste (Paris, 1996), car soutenue par le Sénat, représentant traditionnel de la France rurale, et le ministre Pasqua, originaire d'un département rural, la Corse, mais aussi président du Conseil Général du département le plus riche de France (les Hauts-de-Seine) et plus soucieux de défendre les intérêts ruraux que le rééquilibrage intra-urbain ou interurbain. La LOADDT de 1999, défendue par la ministre écologiste Voynet et le gouvernement de Gauche plurielle, est d'inspiration plus urbaine, le pays étant moins envisagé comme un instrument de développement rural que comme le moyen d'organiser *l'aire urbaine*, définie par l'INSEE comme un espace d'un seul tenant constitué par un pôle urbain d'au moins 5 000 emplois et une couronne composée de communes dont au moins 40 % des actifs travaillent dans cette zone. On observe par conséquent depuis la loi Voynet un refus plus net de voir se constituer des pays de notables, d'affinité politique ou d'opportunisme financier — ce qu'Yves Jean (1999) appelle des « pays tiroir-caisse » — qui ne seraient pas des territoires de projets cohérents. C'est pourquoi la LOADDT a prévu une procédure dissociant la définition d'un premier périmètre d'étude du choix du périmètre définitif, le préfet pouvant refuser certains pays d'opportunité : il n'est plus simple « notaire » comme dans la loi Pasqua où il « constatait » simplement le pays, mais proprement arbitre. De même, la DATAR, soucieuse de véritablement « passer d'une logique de guichet à une politique de projet » (D. Voynet), affiche résolument le slogan « un territoire, un projet, un contrat »; la LOADDT prévoit en effet qu'un contrat infrarégional de développement peut être signé entre le pays et la Région dans le cadre du Contrat de Plan État-Région (CPER). La loi Voynet est aussi plus précise sur les différents statuts possibles pour la structure de pays : la fédération d'intercommunales si un ou plusieurs établissements de coopération à fiscalité propre couvre l'ensemble de la superficie du pays, le syndicat mixte (comme les Parcs Naturels Régionaux) et le GIP (Groupement d'Intérêt Public), cette personne morale de droit public ayant l'avantage de permettre

d'associer des partenaires privés. La LOADDT prévoit aussi « un Conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs » qu'on doit consulter pour la définition de la Charte de pays, elle-même nécessaire à la reconnaissance de ce dernier, comme pour toute question d'aménagement et tenir informé de la mise en oeuvre des actions. On entend donc bien favoriser une logique ascendante prenant appui sur une démocratie participative.

### B. Pourquoi des pays ?

Un certain nombre de modèles de référence figurent en arrière-plan de la notion de pays : le district industriel ou Système Productif Localisé (SPL), qui exerce une certaine fascination sur la DATAR (DATAR, 2001); le Kreis, bien que cette référence repose sur une part de méprise, car cette structure n' a aucune dimension identitaire et est perçue de ce point de vue comme très artificielle en Allemagne, les noms traditionnels ayant été éliminés (Schmid, 2000). De plus longue date, le pays renvoie aussi à l'arrondissement et au bassin d'emploi (Ergan, Laurent, 1977).

Le concept de pays n'est pas en effet surgi de rien, mais a au contraire mûri progressivement (Tableau 1).

Le témoignage de Paul Houée (1998), promoteur du célèbre pays du Mené, permet par exemple de comprendre les mutations successives du concept de pays et de son appropriation par les acteurs locaux. Plusieurs travaux universitaires ont par ailleurs rendu compte de la généalogie de ce « retour au pays » (Mathieu, 1983; Dagorne et Gay, 1989; Gontcharoff, 1995; Renard, 1995; Gonin, 1996; Paris, 1996; Le Délézir, 1997; Leurquin, 1997; Baudelle, 1998). Quelle interprétation plus profonde peut-on donner à la résurgence du vieux concept vidalien ? Les géographes se sont naturellement étonnés de l'exhumation d'une notion aussi archaïque (Renard, 1994; Chamussy, 1997). Car on aurait pu retenir beaucoup d'autres termes équivalents parmi la palette de ceux proposés par les statisticiens de l'INSEE : bassin de développement, de peuplement, d'équipement collectif, de vie, de proximité, de voisinage ou zone d'interdépendance ville-campagne. Henri Chamussy (1997) formule une hypothèse vraisemblable à propos de ce retour de faveur du pays : celui-ci résulterait du besoin de se préserver de la mondialisation banalisante en cherchant « une sorte de refuge devant le vertige de l'espace aboli ». Cette réponse par la dialectique du mondial et du local est formulée par le préfet Leurquin lui-même pour qui le pays est « un territoire de décroissance et d'ancrage territorial à l'époque de la mondialisation »

**Tableau 1. Les principales étapes de la réémergence des pays**

1967	Création des Parcs Naturels Régionaux (PNR)
1970	Création des Plans d'Aménagement Rural (PAR)
	Travaux du CELIB proposant 15 pays économiques en Bretagne
1975	Création des Contrats de Pays (DATAR)
1982	Création par Paul Houée de « Pays de Bretagne », association pour la promotion des pays
	État Généraux des Pays à Mâcon
1984	Création de l'Association nationale pour le développement local et les pays
1988	Création par la CEE des Plans de développement des zones rurales (PDZR)
1990	Création des zones LEADER dans le cadre des politiques FEDER
1992	Loi sur la coopération intercommunale

Source : d'après B. Leurquin (1997)

(Baudelle, 2001). Le pays renvoie ainsi à l' adage « penser globalement, agir localement » et au mot-valise *glocalisation* (Swyngedouw, 1992) désignant désormais cette réaction positive des sociétés locales face aux enjeux de la mondialisation. Chacun s'accorde à présent à reconnaître que la mondialisation s' accompagne d'une reconsidération du local et que le pays est une illustration de cette recomposition (Gourlay, 2001). On sait en effet que les années 1990 ont vu la redécouverte du *territoire* par opposition à *l'espace* longtemps considéré comme simple support de politiques sectorielles exogènes ou de zonages bruts, malgré les difficultés théoriques et pratiques de l'approche de la territorialité (Schmitz, 2000). Les territoires sont, au contraire, reconnus comme des lieux d'identité culturelle et d'initiative, producteurs d' externalités de réseaux et, à ce titre, vecteurs potentiels de développement. L' appropriation croissante des territoires vécus par les acteurs locaux explique le glissement d'une politique *d'aménagement du territoire* vers une stratégie de *développement des territoires* visant à accompagner les initiatives endogènes garantes d'un épanouissement plus autonome. Jean-Louis Guigou, délégué à l'aménagement du territoire et à l' action régionale, estime ainsi qu'il faut « passer de la répartition des richesses à l'organisation des territoires » et de l'aménagement « redistributif » au développement qui « est voulu, organisé et partagé » (Guigou, 1995). Une telle démarche n'est pas unique, on la retrouve ailleurs : les autorités flamandes s'efforcent ainsi de promouvoir la coopération infrarégionale par la signature de chartes de développement au niveau du *streek* (Peeters, 2001). Ce type de mobilisation des forces locales est conforme aussi à l'esprit des programmes européens Leader (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) dont on sait qu'ils visent à encourager depuis 1990 les initiatives locales dans les zones rurales éligibles par l'intermédiaire de GAL (Groupes d'Action Locale) associant acteurs publics et privés sur la base de réponses à des appels d'offre, avec appui technique aux porteurs de projets. Cette recherche d'un développement rural plus global et plus durable a rencontré suffisamment de succès pour être poursuivie par le programme *Leader +* (2000-2006) dont la DATAR souhaiterait du reste qu'il puisse intervenir dans les pays, dont les finalités sont proches puisqu'il s'agit dans les deux cas d'une approche intégrée et non sectorielle sur la base de stratégies des acteurs locaux. La motivation de la DATAR est cependant plus large puisqu'il s'agit pour elle de remédier au constat de déconnexion entre territoires institutionnels et réalités spatiales et pas seulement de contribuer au développement de territoires ruraux. Il s' agit avant tout de « produire des territoires cohérents », selon la formule de J.-L. Guigou, afin de surmonter la « disjonction » entre les espaces de vie et les espaces d' action, « entre les espaces réels et les espaces juridico-administratifs » (Guigou, 1998). Encore faut-il indiquer une taille de référence pour ces nouvelles constructions.

## H. DES PAYS À LA CARTE

### A. Quelle échelle ?

Quelle est l'échelle du pays ? Les lois n'ont fixé ni seuil démographique, ni nombre minimal de communes et pas davantage de gabarit spatial indicatif. Certains défenseurs du pays n'ont en revanche pas manqué de s'exprimer sur le sujet (Guigou, 1995 et 1996; Laurent, 1995 et 1996; Kotas, 1997; DATAR, 1999b ; Portier, 1999a ; Baudelle, 2000). Les travaux de l'INSEE permettent d'identifier deux niveaux importants de structuration de l'espace, outre l'échelon communal. L'horizon de base est constitué par le bassin de vie (ou d'équipement). Ce niveau élémentaire qui est approximativement celui de deux ou trois cantons correspond à ce que l'INSEE appelle aussi la *zone de petite chalandise*, polarisée par des centres disposant en général de 26 équipements privés et publics, dont les trois plus représentatifs sont le collège d'enseignement secondaire, la gendarmerie et le supermarché (Allain et Baudelle, 1994). Ce cadre quotidiennement vécu du canton-bassin de vie est celui en faveur duquel s'exprime fréquemment la préférence des élus ruraux (Le Délézir, 1997; Soumagne, 1999). C'est par conséquent le niveau privilégié par les établissements publics de coopération intercommunale, en particulier les *communautés de communes* issues de la loi de 1992, qui ont privilégié l'horizon cantonal (Gaucher, Baudelle, 1995). L'échelle de référence du pays correspond à un niveau supérieur qui est en particulier celui de l'arrondissement, si bien qu'on parle parfois de pays-arrondissement (Ergan, Laurent, 1977; Guigou, 1995; Laurent, 1995 et 1996; Portier, 1999a). La loi Pasqua évoquait même la refonte des arrondissements sur la carte des pays à créer en indiquant qu'il serait « tenu compte de l'existence des pays pour l'organisation des services de l'État et la délimitation des arrondissements », le pays faisant dès lors figure d'« arrondissement rénové » (Leurquin, 2001) ou d'« arrondissement de demain » à l'heure où de plus en plus d'administrations calent leurs services sur cet échelon (Le Délézir, 1997). L'échelle de l'arrondissement (au nombre de 312 en France métropolitaine hors Ile-de-France) est aussi celle de la *zone d'emploi* (322), plusieurs Comités Locaux de Bassins d'Emploi se trouvant du reste à l'origine d'un certain nombre de pays. L'échelle de ces derniers rejoint également celle de la *zone de grande chalandise* telle qu'elle est définie par l'INSEE, à savoir l'aire d'attraction du lycée, de l'hôpital et de l'hypermarché, associant la ville et ses campagnes périurbaines en un espace fonctionnel ayant une pertinence pour l' action, contrairement aux associations constituées sur la base d'ententes politiques ou d'interconnaissances comme le sont la plupart des intercommunales ( Kotas, 1997; Baudelle et Le Délézir, 1998; DATAR, 1999b; Portier, 1999a). La structuration en pays vise à prendre en compte l' accroissement du volume des migrations pendulaires et l'élargissement de leur rayon. On pourra naturellement

objecter que si la démarche de pays cherche à faire mieux coïncider les territoires de gestion et les espaces fonctionnels, les constructions correspondantes sont condamnées par avance à une obsolescence rapide et à une remise en cause périodique du fait de la dynamique constante des bassins d'emploi, de chalandise et de services. En réalité, on observe une grande permanence de la polarisation urbaine, de sorte que la comparaison des rayons d'influence supérieure des villes à trente ans d'intervalle ne montre pas de bouleversement. On ne saurait donc s'étonner que les propositions de découpage en pays ne diffèrent pas davantage : en Bretagne par exemple, qu'il s'agisse des pays du Comité de Liaison des Intérêts Bretons (CELIB) de 1971, des Comités de Pays d'avant 1984, des pays PRAT (Prime Régionale d'Aménagement du Territoire) des années 1980, des propositions du Comité Économique et Social de Région (CESR) (Houée, 1994) ou des pays en cours de reconnaissance, les cartes sont très ressemblantes.

Ce gabarit de référence est très différent des cantons, huit à dix fois plus nombreux, qui servent de base aux communautés de communes. Même à partir de critères beaucoup plus traditionnels fondés sur la géographie rurale, l'histoire et les traditions, la revue *Géo* aboutit à 420 pays pour le territoire métropolitain français (Zégierman, 2000). Si l'on prend pour référence l'arrondissement, le bassin d'emploi ou la grande zone de chalandise, on peut estimer que 300 à 500 pays devraient voir le jour. Compte tenu des critères fonctionnels de définition, une méthode quantitative de délimitation des pays est en théorie tout à fait envisageable (Rolland-May, 1999; Laurent, 2000a). Nous avons de notre côté montré (Baudelle, 2000) que le recours à la théorie des lieux centraux, qui est plus une théorie d'organisation optimale de l'espace qu'un modèle explicatif (Baudelle, 1995b), permet de confirmer la pertinence d'un découpage en 500 pays à partir du principe de division administrative, soit sept cantons par pays et 5,5 pays par département. Il se trouve que ce pavage en cinq pays environ par département est justement celui vers lequel on s'achemine dans les régions où la procédure est en cours d'achèvement.

La dynamique des pays ne s'est toutefois pas diffusée à l'ensemble du territoire national, ce qui demande explication.

## B. Une diffusion inégale : explication de carte

L'état d'avancement des pays peut être suivi à partir du site Internet de l'association ETD (<http://www.etd.asso.fr/territoires/pays/panorama>). Courant 2000, environ un tiers du territoire français était couvert par une centaine de pays constatés et environ 150 autres en cours d'émergence. La carte montre cependant une grande inégalité de répartition. Globalement, le processus est très avancé dans un Grand Ouest de forme triangulaire, de la Basse-Normandie à la région Centre et au Poitou-Charentes, mais faible ailleurs à l'exception d'une partie des plateaux arté-

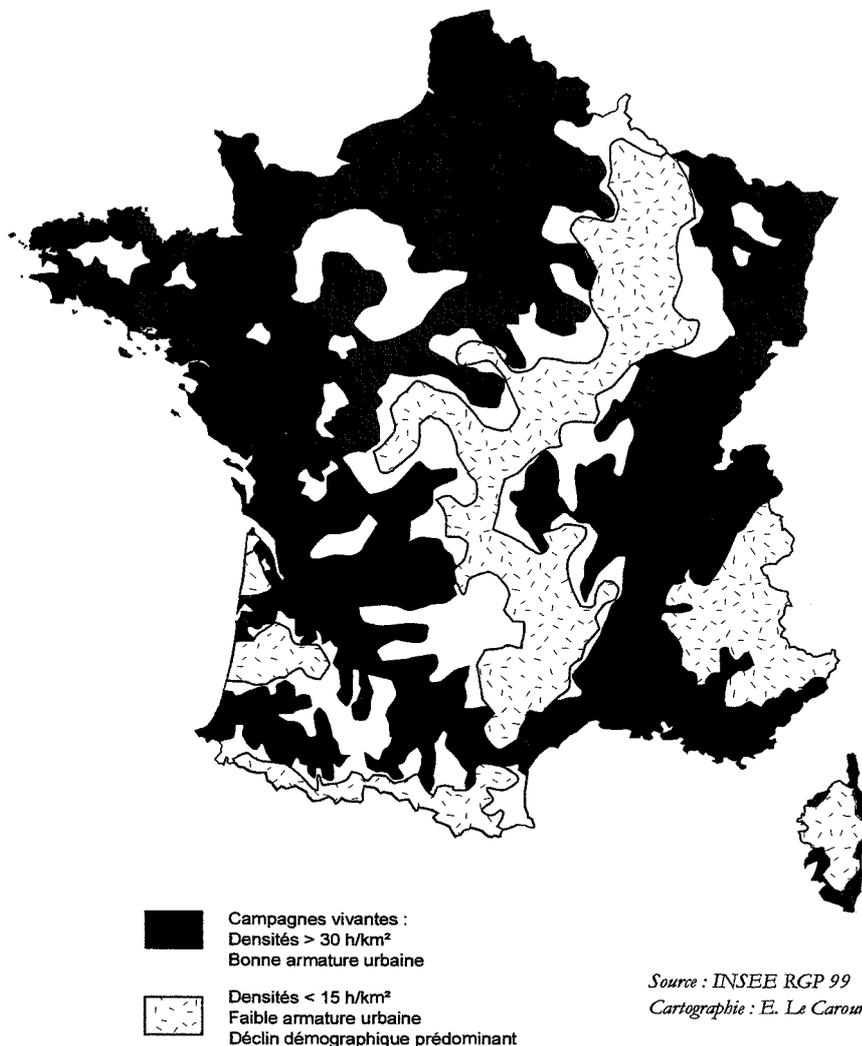
siens et picards et des Vosges. Pourquoi une telle disparité dans la mobilisation de la procédure ? Le fréquent prolongement de structures plus anciennes, issues des contrats de pays de 1975, est un premier facteur explicatif. Des pays bretons comme ceux du Mené, du Centre-Ouest Bretagne et de Brocéliande en sont par exemple issus. D'une façon générale, le pays a remporté des succès là où il y avait déjà une intercommunalité forte. Le pays a en effet besoin de structures intercommunales pour la mise en oeuvre de ses projets puisqu'il ne peut être maître d'ouvrage : les établissements de coopération intercommunale sont une condition requise pour sa réalisation. Or l'intercommunalité a été plus précoce et reste plus avancée et plus complète dans l'Ouest, même si les autres régions ont progressivement comblé une partie de leur retard (Goze, 2000). L'antériorité de l'Ouest tiendrait à des facteurs culturels et socio-politiques favorables, les régions rurales ayant été propices à la transposition « sur le plan des collectivités locales de ce qu'on a vécu au niveau des familles et des villages » d'après le président de la première communauté de communes créée en France, dans le Morbihan (Guégan, 1999) : la solidarité traditionnelle et le mouvement coopératif auraient favorisé le transfert d'une culture professionnelle au domaine politique (Allain et Baudelle, 1995). Le politiste Hervé Michel (1999) relativise toutefois ce type d'explication en faisant observer que les Pays-de-la-Loire, également attachés à un modèle agricole coopératif, n'en sont pas moins restés longtemps à l'écart de l'intercommunalité : le mode d'organisation agricole ne saurait donc fournir une explication suffisante. Le mouvement jaciste (Jeunesse Agricole Catholique), porteur d'une idéologie conciliant enracinement et modernité, a peut-être joué un rôle lointain (Baudelle et Le Délézir, 1999). L'intercommunalité est de toute façon une condition nécessaire mais non suffisante à l'émergence de pays. On a souligné en revanche pour la période récente l'influence des zonages Leader dont la confrontation cartographique avec les pays actuels a été réalisée sur le site Internet cité. Lieux d'apprentissage d'une culture de projet et d'une contractualisation à moyen terme sur des territoires ruraux étendus, les territoires Leader ont en effet « souvent constitué un excellent levier pour la mise en oeuvre d'actions » (Nicolas Portier). Mais un programme Leader ne garantit pas davantage la formation d'un pays. À contrario, certaines Régions ayant adopté antérieurement des procédures souvent dites de contrats de terroir dans le cadre de pays purement ruraux et dans une logique classique de financement vertical à l'échelle des petits bassins de vie, ont fait preuve d'une certaine réticence à l'égard du pays-arrondissement qui semblait devoir leur échapper : cela a été source d'incompréhension et de blocage en Midi-Pyrénées, en Aquitaine et, dans un premier temps, en Pays-de-la-Loire.

L'explication tient aussi à la configuration même des réseaux urbains. Dans la mesure où l'enjeu est l'encadrement des espaces ruraux dans une optique de com-

plémentarité ville-campagne, le pays convient bien aux espaces de villes moyennes et de densités rurales soutenues, dites *campagnes vivantes* (Carte 1) (Baudelle, 2000). Inversement, le pays paraît inapproprié aux espaces fortement urbanisés tels que l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais urbanisé et le littoral provençal, à cause du poids des grandes agglomérations, de l'effacement du rural et de la perte de signification de la notion même de campagne rendant improbable la démarche des pays. L'autre extrême n'est pas plus favorable aux pays, qui restent bien clairsemés dans la France des faibles densités, où la rareté du fait urbain, l'anémie générale et l'absence de vrais territoires en rendent la construction tout aussi problématique. Dans cette France souffrant d'un encadrement urbain déficient, les pays qui apparaissent ne disposent généralement pas de pôles urbains de taille suffisante, de sorte qu'ils ne comportent pas d'aire urbaine : la carte « pays et espaces urbains » visi-

ble sur le même site Internet montre que c'est par exemple le cas en Centre-Bretagne, dans le Massif Central, en Poitou et dans le Languedoc. Pour ces pays, il faut sans doute prévoir une articulation avec les Parcs Naturels Régionaux (PNR) dont les finalités et l'organisation sont si proches que leurs missions respectives devront être clarifiées en cas de chevauchement partiel de leurs périmètres. Afin d'éviter tout conflit de compétence ou d'incompatibilité des deux chartes, la loi prévoit d'ailleurs qu'un pays ne pourra comprendre de communes déjà incluses dans un PNR que s'il s'entend avec lui pour préciser leurs champs d'intervention respectifs par voie de convention, la charte du pays devant être de toute manière compatible avec celle du Parc sur leurs parties communes.

La mise en oeuvre des pays se heurte aussi à d'autres types de difficultés, d'ordre interne ou par suite de perturbations externes.



Carte 1. Campagnes vivantes et aires de sous-peuplement

### III. DES PAYS UN PEU TENDRES

#### A. Contournements

L'organisation des pays, longue à se dessiner sur le plan législatif et difficile à comprendre pour les intéressés, a rencontré un certain nombre d'obstacles.

Certains sont liés à la procédure. La loi Voynet a désigné la Région pour accompagner la démarche à travers le volet territorial du Contrat de Plan État-Région (CPER) : après approbation de leur charte par les communes et leurs regroupements et avis favorable de la Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) qui associe le préfet, le président de Région et des représentants des deux parties, un contrat d'appui peut en effet être signé avec la Région. Ce contrat peut financer aussi bien des actions inscrites dans le CPER que des projets sectoriels ou des actions innovantes et multisectorielles. La contractualisation doit encore favoriser l'ingénierie de projets, « enjeu cardinal » pour la professionnalisation du management territorial, jugée indispensable (Portier, 1999b). Un fonds transversal fongible est mis en place à cette fin. Si l'on peut se réjouir de cette promotion de la Région, qui a compétence en aménagement du territoire, comme partenaire des pays, on doit s'étonner que la reconnaissance des pays par les préfets de région reste suspendue dans la loi Voynet à des avis formulés au niveau départemental par le préfet et le Conseil général. En ce sens, le pays peut être perçu comme « l'otage de la rivalité institutionnelle et politique entre départements et régions » (Laurent, 1999). Cette persistance de l'échelon départemental, qui était le seul reconnu dans la loi Pasqua, entraîne des difficultés de franchissement des limites départementales en doublant, voire triplant, les procédures dans le cas des pays à cheval sur plusieurs départements, le calendrier étant encore rallongé et complexifié pour les pays transrégionaux. Certains départements avaient également pris en main la constitution de pays avant la loi Voynet, de peur de se faire marginaliser par la dévolution de la sanction au niveau régional. Ainsi s'explique aujourd'hui encore sur la carte des pays la couverture complète de certains départements et l'absence totale de certains autres.

Par ailleurs, si la loi évoque la cohésion culturelle du pays, les acteurs ont du mal à la prendre en compte. C'est que la dimension identitaire est difficile à établir. Une étude menée par deux laboratoires rennais pour le compte du département d'Ille-et-Vilaine a néanmoins donné des résultats satisfaisants en s'appuyant sur les aires de diffusion des éditions locales du quotidien régional *Ouest-France*, au taux de pénétration élevé, pour identifier le sentiment d'appartenance et d'affinité géographique des sociétés locales (Even, Baudelle, Séchet, 1999). Dans les faits, les critères culturels sont toutefois souvent négligés malgré le discours des élus. De toute manière, les critères de cohérence culturelle, économique et sociale énoncés par la loi concordent rarement. Dans l'étude citée, des scénarios ont été réalisés sur la base de trois

logiques : économique (migrations alternantes, attraction résidentielle et découpages des institutions économiques), bassin de services et logique culturelle et identitaire. L'absence de coïncidence entre les zones d'influence a permis de conclure que les arbitrages ne pouvaient être que de nature politique. L'étude a montré aussi les problèmes créés par l'obligation légale du respect des limites des établissements de coopération intercommunale. Comme ces derniers sont généralement définis sur une base partisane, ils ne correspondent pas à un espace géographiquement cohérent, englobant parfois un espace rural et une zone de périurbanisation subissant l'attraction de la ville-centre en termes d'emploi et de services. Un certain nombre de pays risquent donc fort de déroger au principe de cohésion fonctionnelle fixé par la loi elle-même en excluant des espaces en réalité polarisés par la ville-pôle ou en incluant des zones rurales échappant au contraire à leur aire d'influence.

Classiquement, les débats sont donc souvent âpres sur la question des limites à donner au pays et cela malgré les précautions de la loi Voynet qui a prévu de distinguer un périmètre d'étude du périmètre définitif. Des enjeux de pouvoir et/ou d'ordre symbolique liés au refus de la ville-pôle par les élus ruraux entravent souvent la formation des pays. Certaines petites villes moyennes refusent aussi de se rattacher au pays d'une agglomération plus puissante, position que certains géographes jugent légitime (Olivier, 2000).

Dans certains cas, on assiste même à des tentatives de *contournement de la loi*. Certains élus ruraux développent en effet des stratégies d'évitement de la ville-centre. Il est vrai que la construction des pays autour des métropoles doit affronter des obstacles de taille du fait même de l'étendue de la zone de polarisation urbaine, qui peut s'étendre à l'essentiel du département, voire l'excéder (Renard, 1996; Jousseau, 1999). La tentation peut être grande alors de former des contre-pays ruraux, en réalité souvent bancals puisqu'associant en un tout incohérent une zone partiellement polarisée par l'agglomération et partiellement rurale. La carte « pays et espaces urbains » mentionnée plus haut montre que c'est notamment le cas autour de Rennes, de Troyes, de Mulhouse, au sud-est de Nantes et au nord-ouest de Lyon. Ces pays à dominante périurbaine créés en opposition à la ville voisine sont de véritables contresens par rapport à la lettre et à l'esprit de la loi qui vise à former des « villes-pays » (Beauchard, 1996) dans une logique de complémentarité et de solidarité. Le Conseil économique et social de la région Bretagne, la première entièrement couverte avec 21 pays, s'est donc estimé tenu de rappeler que trois critères devaient guider à ses yeux la définition des pays : la cohérence territoriale en termes de polarisation par l'emploi et les services, la taille et la capacité de coopération (Carte 2). C'est pourquoi cette instance a critiqué certains découpages ne respectant donc pas le CPER de Bretagne qui prévoit des pays « comportant un pôle urbain et son environnement et disposant d'un potentiel significatif ». Certaines zones



**Carte 2. Les pays de Bretagne (carte actuelle)**

d'emploi sont en effet amputées par des pays qui se trouvent ainsi coupés de leur pôle d'emploi. Le CESR estime même que de tels découpages de nature politique nuisent à l'attractivité et à la compétitivité, car celles-ci sont sensibles à la gouvernance. De nombreux pays respectent heureusement les dispositions du législateur et les conceptions qui l'ont animé : le pays englobe alors l'agglomération et la dépasse, soit largement dans les espaces peu peuplés comme la Dordogne, les Alpes du Sud ou les Vosges, soit faiblement dans les départements plus denses comme le Pas-de-Calais ou le Cher.

La mise en place des Conseils de développement en principe « composés des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs » est aussi source de difficultés (Leurquin, 2001). C'est que le Conseil « est créé par la commune et leurs groupements », de sorte que les chefs d'entreprise ou présidents d'association se sentent placés en situation de subordination, ce qui nuit à l'établissement de saines relations et à leur participation. Peu habitués à ce type d'instance, les élus cherchent parfois à faire respecter des critères de dosage politique et syndical, loin de l'esprit de la démocratie participative espérée par les rédacteurs de la loi. L'application stricte de la loi voudrait pourtant que les élus soient exclus du Conseil, qui serait une sorte de Conseil économique et social de pays, mais en réalité nombre de Conseils de développement sont déjà tripartites (élus, socioprofessionnels et associations). On peut regretter enfin que le Conseil n'ait même pas à approuver la charte, la loi ayant réservé cette fonction aux collectivités locales.

Le préfet Leurquin (2001) s'inquiète aussi de la contra-

diction entre le souhait d'une globalisation des modes de pensée et des pratiques et leur inscription « au sein d'un contexte procédurier, hérité des pratiques anciennes » obligeant à fractionner les opérations pour obtenir des financements croisés, dossier par dossier. En conclusion, Bernard Leurquin, pourtant enthousiaste défenseur du pays contemporain, parle d'une « obligation de vigilance » devant le risque de dévoiement du partenariat élus-sociétés civiles par des Conseils de développement réduits à un rôle de faire-valoir ou devant le danger de réduction du projet global à un habillage plus ou moins habile de demandes de subventions disparates.

Malgré ces écueils et ces possibles déviations, la principale menace pesant sur la dynamique des pays est cependant ailleurs : elle réside dans le court-circuitage par une loi concurrente qui risque de détourner du pays les acteurs au profit de constructions jugées plus solides, plus tangibles et plus réalistes : les intercommunales d'agglomération.

## B. Détournements

Apparemment, le pays a pourtant les faveurs de l'État puisqu'il voit s'ouvrir à lui la possibilité de politiques négociées et contractualisées. Cette territorialisation des politiques publiques associée à un projet et une stratégie au moyen de contrats signés sur objectifs partagés est considérée comme une pratique moderne visant à dépasser le sectoriel et à favoriser une intégration horizontale. Il est ainsi prévu que le pays devienne le cadre de référence pour la planification concertée de l'espace (schéma directeur), pour des enveloppes infrarégionales

des CPER, pour la politique régionale européenne, pour l'organisation des services déconcentrés de l'État et pour la répartition des aides publiques à l'aménagement, au développement et à l'emploi.

En réalité, le vote quasi simultané de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 en vue d'organiser les agglomérations semble bien menacer sérieusement le pays Voynet. La loi Chevènement (du nom de l'ancien ministre de l'Intérieur très attaché aux institutions républicaines) sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale est officiellement partie du constat de l'échec de la loi de 1992 sur l'intercommunalité en milieu urbain. Elle cherche en conséquence à assurer un meilleur gouvernement des villes pour limiter l'accroissement des inégalités de ressources entre communes urbaines et la montée de la violence urbaine. La loi prévoit donc de remplacer les huit types d'intercommunales existantes par seulement trois : la Communauté de communes (1992) en milieu rural, la Communauté d'agglomération pour les aires urbaines de plus de 50 000 hab. dont la commune-centre compte plus de 15 000 [hab.](#) [et](#) la Communauté Urbaine pour les agglomérations de plus d'un demi-million d'habitants. Quatre compétences obligatoires leur sont dévolues : l'habitat et la politique de la ville, le développement économique, les transports et l'aménagement. Dans l'idéal du législateur, on s'achemine ainsi vers 25 CU, 141 CA, 300 à 500 pays et 3 500 Communautés de communes. Le succès d'emblée remporté par ces nouvelles dispositions législatives, avec 40 Communautés d'agglomération constituées dès janvier 2000, s'explique par leur attrait financier, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) versée an-

nuellement par l'État étant doublée en cas de mise en place d'une fiscalité sur les entreprises unifiée (la Taxe Professionnelle Unique) dans le cadre de l'agglomération et portée à 38 Euros par habitant dans les CA et 72 Euros dans les CU ! De tels montants sont sans commune mesure avec l'effort réalisé pour le pays. À titre de comparaison, le CPER de la Bretagne a prévu d'allouer 800 MFF (122 M d'Euros) dont la moitié versée par la Région sur sept ans, soit 0,60 Euro par habitant ! Même en considérant que le pays n'a jamais qu'une fonction de coordination et d'animation, le décalage dans la dotation en moyens est néanmoins flagrant. Il reflète l'inégale puissance des Ministères de l'Aménagement du Territoire et de l'Intérieur et l'inégale influence de leurs titulaires. Cette concurrence faite au pays a toutes les allures d'un *détournement de fond(s)* : sur le fond, c'est le projet même des pays qui pourrait être laminé tant il apparaît tendre et fragile au regard des moyens mis à la disposition des agglomérations; sur le plan budgétaire, les fonds attribués aux agglomérations sont tels que les acteurs locaux se sont naturellement empressés de s'emparer de ce nouveau dispositif particulièrement alléchant, suscitant la critique virulente de Loeiz Laurent (2000b), vieux défenseur du pays : « Les quelque 140 communautés d'agglomération invitées à se constituer sont les vraies chéries de l'administration avec l'essentiel du produit de la taxe professionnelle, une Dotation Globale de Fonctionnement majorée, et bientôt peut-être un conseil élu au suffrage universel direct. Le reste n'intéresse pas vraiment l'administration, réserve d'Indiens avec plumes (les parcs naturels) ou sans plumes (pays dépourvus d'animation urbaine et de pittoresque).

**Tableau 2. Communauté d'agglomération ou urbaine et pays**

<b>Communauté d'agglomération ou urbaine</b>	<b>Pays</b>
Espace dur : limites définies quantitativement	Espace mou : limites non définies a priori
Structure classique, directement appréhendable	Structure innovante, mais difficile à saisir
Moyens budgétaires importants	Peu de moyens, réservés aux études
Collectivité territoriale levant l'impôt	Simple cadre d'échange
Maître d'ouvrage	Fonction d'orientation : délégation
Maître d'oeuvre (Schéma Directeur, Plan Local d'Urbanisme, Plan de Déplacements Urbains...)	Charte non opposable au tiers
Élus seuls	Conseil de développement partenarial à fonction consultative
Appui du Ministère de l'Intérieur	Appui du Ministère de l'Aménagement

Les agglomérations auront des besoins d'aménagement, pris en compte automatiquement par l'État; les pays auront à imaginer des projets de développement et à les faire accepter ». Le courant classique représenté par l'Intérieur l'a incontestablement emporté sur le courant moderne illustré par le pays.

La loi Chevènement, qui prévoit la possibilité de conclure des contrats d'agglomération, a semé la confusion parmi les élus, contraignant la DATAR à multiplier les publications pédagogiques (DATAR, 1999a et 1999b; site Internet : <http://www.agglo.org>). Mais les plus habiles exploitent d'ores et déjà la loi Chevènement au détriment du pays : pour respecter les critères de 50 000 (dans l'aire urbaine) et 15 000 habitants (dans la ville-centre), des petites villes n'hésitent pas à s'agglomérer des communes purement rurales et très éloignées, donnant en définitive à leur Communauté toutes les allures d'un pays ! C'est le cas à Morlaix qui va jusqu'à s'adjoindre des communes profondément rurales de l'intérieur et à Grasse, qui incorpore de lointaines communes montagnardes pour parvenir aux seuils exigés ! Pour l'ancien préfet Leurquin lui-même, « la diligence des Préfets en poste territorial, soucieux de mettre en oeuvre une loi rédigée par le ministre de l'Intérieur, vient encore aggraver le processus » (Leurquin, 2001). C'est bien alors l'agglomération contre le pays et non pas l'agglomération avec le pays, car il y a fort à parier que, dans ce cas de figure, le pays n'a plus guère de raison d'être aux yeux de l'agglomération artificiellement érigée en Communauté.

Une opposition se dessine ainsi entre un espace dur et un espace mou (Tableau 2).

## CONCLUSION

Le pays, récemment promu, s'impose donc difficilement face à une administration préfectorale plus habituée à une culture de la tutelle et du sectoriel qu'à une culture du partenariat et de l'aménagement du territoire. Les rivalités interministérielles et idéologiques entre un puissant ministre de l'Intérieur socialiste et farouchement jacobin et une faible ministre de l'Aménagement écologiste ont créé un déséquilibre inquiétant pour l'avenir du pays. C'est que ce dernier est à bien des égards « subversif » (Laurent, 1999) et donc très mal considéré par l'opinion centralisatrice, au point que le Délégué Jean-Louis Guigou a été publiquement qualifié de « rêveur » par Jean-Pierre Chevènement. Le pays apparaît pourtant comme une structure d'avenir qui a pour elle pas mal d'atouts, à commencer par la souplesse, la faculté d'adaptation et la réactivité; c'est l'avantage d'une formule *soft* porteuse de transversalité, de globalité et d'horizontalité, attentive à la dimension stratégique et prospective de l'aménagement, soucieuse de démocratie participative et de citoyenneté, et cherchant à allier enracinement local et partenariat urbain-rural. C'est en somme un projet postmoderne (Chamussy, 1997), en ce sens qu'il est à l'écoute de la diversité des lieux et des

conceptions.

Aussi, l'horizon des pays n'est pas nécessairement bouché en dépit des obstacles qu'on a signalés. Parmi les différents scénarios prospectifs élaborés par les politistes Lajarge et Giraut en 1999, on observe ainsi que c'est le plus favorable, qualifié de scénario de la « normalisation », qui tend à l'emporter, avec l'importance accordée à la Région, la formation de grandes entités (deux-tiers d'arrondissement), la contractualisation infrarégionale et une forme juridique souple et partenariale, face aux autres issues plus négatives imaginées : la régionalisation productrice d'inégalités, le dualisme entre petits pays intercommunaux et grands pays régionaux, la cacophonie et l'abandon.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALLAIN R. & BAUDELLE G., 1994. Les centralités bretonnes. *Cités atlantiques. L'invention de la ville-pays* (Beauchard J., éd.), DATAR, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 65-74.
- ALLAIN R. & BAUDELLE G., 1995. Des communautés de communes aux pays de demain. *De l'intercommunalité au pays* (Baudelle G., éd.), IAAT, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 11-25.
- BAUDELLE G., 1995. A propos de l'ouvrage de Jacques Scheibling « Qu'est-ce que la Géographie ? ». *L'Information Géographique*, n° 5, pp. 177-182.
- BAUDELLE G., 1997. La géographie et l'objet intercommunal. *L'intercommunalité* (Le Saout R., éd.), P U de Rennes, Rennes, pp. 219-230.
- BAUDELLE G., 1998. Quand les géographes reviennent au pays. *Cahiers Nantais*, n° 50, pp. 131-139.
- BAUDELLE G., 2000. Une validation théorique de la pertinence des pays pour les campagnes vivantes. *Des campagnes vivantes. Un modèle pour l'Europe ?* (Croix N., éd.), Mélanges offerts au Professeur Jean Renard, CESTAN, IGARUN, Université de Nantes, Nantes, pp. 551-557.
- BAUDELLE G., 2001. Le Pays maritime, nouvel horizon d'une politique de développement territorial. *Le Pays maritime. Un espace projet original* (Lebahy Y., éd.), Université de Bretagne Sud, P U de Rennes, Rennes, pp. 81-101.
- BAUDELLE G. & LE DELEZIR R., 1998. Intercommunalité ou pays ? Faux dilemme. *Territoires*, n° 390, p. 6
- BAUDELLE G. & LE DELEZIR R., 1999. Les enseignements de la construction des pays en Bretagne. *Noroiis*, t. 46, n° 181, pp. 203-218.
- BEAUCHARD J. (dir.), 1996. *La ville-pays. Vers une alternative à la métropolisation*, IAAT, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 126 p.
- CHAMUSSY H., 1997. Postmodernisme et nouveaux espaces en France. *Cahiers de Géographie du Québec*, n° 114, pp. 357-366.
- DAGORNE A. & GAY F., 1989. La réémergence de la notion de pays. *Mélanges Paul Gonnet*, Laboratoire d'Analyse Spatiale, Université de Nice, Nice, pp. 124-137.
- DATAR, 1999a. Les pays et les agglomérations. *La Lettre de la DATAR*, n° 167, pp. 2-3.
- DATAR, 1999b. Tout ce qu'il faut savoir sur la loi Voynet. *La Lettre de la DATAR*, [suppl. au](#) n° 167, 12 p.

- DATAR, 2001. *Systèmes productifs locaux. Appel à projets lancé par la DATAR en 1998 et 1999. Annuaire des projets*, DATAR, Paris, 102 p.
- DUMONT G.F., 1999. L'organisation administrative de l'espace et l'aménagement du territoire. Pour une nouvelle méthode. *Démographie et aménagement du territoire* (d'Armagnac J., Blayo C., Parant A., éd.), CUDEP, PUF, Paris, pp. 17-24.
- ERGAN L., LAURENT L., 1977. *Vivre au pays*, Le Cercle d'Or, Les Sables-d'Olonne, 180 p.
- EVEN A., BAUDELLE G., SECHET R. (dir.), 1999. *Des pays pour l'Ille-et-Vilaine. Approche cartographique*, Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, Cahiers de Prospective, n° 1, Éditions Apogée, Rennes, 126 p.
- GAUCHER J.F., BAUDELLE G., 1995. Les communautés de communes en Bretagne : conceptions territoriales et logiques politiques. *De l'intercommunalité au pays* (Baudelle G., éd.), IAAT, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 61-70.
- GONIN P. (dir.), 1996. Les habits neufs des pays. *Hommes et Terres du Nord*, n° 2 thématique, 128 p.
- GONTCHAROFF G., 1995. D'où viennent les « Pays »?...et où vont-ils ? *Les pays : expression des dynamiques locales* (de Félicie J., éd.), Publications de l'Université Paris 7-Denis Diderot, Paris, pp. 78-89.
- GOURLAY F., 2001. Le pays, la redécouverte d'un échelon pertinent dans le contexte économique actuel ? *Le Pays maritime. Un espace projet original* (Lebahy Y., éd.), Université de Bretagne Sud, P U de Rennes, Rennes, pp. 39-46.
- GOZE M., 2000. L'émergence d'une nouvelle organisation territoriale locale française. *Territoires 2020*, n° 2, pp. 47-62.
- GUEGAN M., 1999. Ce sont les esprits qu'il faut désenclaver ! *Territoires*, n° 398, pp. 22-23.
- GUIGOU J.-L., 1995. *Une ambition pour le territoire*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 138 p.
- GUIGOU J.-L., 1996. Des territoires pertinents pour une France performante. *Inter-Régions*, n° 200, pp. 46-47.
- GUIGOU J.-L., 1998. *Produire des territoires cohérents*. Projet, n° 254, pp. 95-102.
- HOUÉE P., 1994. *Territoires de Bretagne. Nouvelle approche. Rapport au Conseil Économique et Social de Bretagne*, CESR, Rennes, 45 p.
- HOUÉE P., 1998. La genèse d'un pays. *Projet*, n° 254, pp. 70-75.
- JEAN Y., 1999. Le Pays : quelle pertinence pour une notion ancienne en Poitou-Charentes ? *Norais*, t. 46, n° 181, pp. 163-172.
- JOUSSEAUME V., 1999. Les Pays face à la métamorphose de l'organisation des territoires ruraux. Réflexion géographique à partir de l'exemple des Pays-de-la-Loire. *Norais*, t. 46, n° 181, pp. 183-194.
- KOTAS M., 1997. *Politique de pays*, Rapport, La Documentation Française, Paris, 141 p.
- LAJARGE R. & GIRAUT F., 1999. Que vont les Pays devenir ? Entre normalisation, cacophonie et abandon : cinq scénarii. *Norais*, t. 46, n° 181, pp. 219-222.
- LAURENT L., 1995. Le « pays », département de demain. *Pouvoirs Locaux*, n° 26, pp. 33-36.
- LAURENT L., 1996. Quatre cents pays ? *Pouvoirs Locaux*, n° 30, pp. 37-41.
- LAURENT L., 1999. « Pour des départements-pays... ». *Pouvoirs Locaux*, n° 43, pp. 41-46.
- LAURENT L., 2000a. *J'ai pas joué*, INSEE, Direction Générale, Direction de la Diffusion et de l'Action Régionale, Département de l'Action Régionale, Mission structuration de l'espace, Doc. de travail n° H0003, Rennes, 124 p.
- LAURENT L., 2000b. Les enjeux généraux de l'idée de pays en France aujourd'hui, perspectives propres aux Pays maritimes. *Le Pays maritime. Un espace projet original* (Lebahy Y., éd.), Université de Bretagne Sud, P U de Rennes, Rennes, pp. 21-27.
- LE DELEZIR R., 1997. *Les « pays » en Bretagne. Sur la pertinence d'une nouvelle organisation territoriale*, Thèse, Université de Rennes 2, Rennes, 502 p.
- LE SAOUT R., 1998. *Les enjeux de l'intercommunalité*, Problèmes Politiques et Sociaux, n° 811, La Documentation Française, Paris, 82 p.
- LEBAHY Y. (dir.), 2001. *Le Pays maritime. Un espace projet original*, Université de Bretagne Sud, P U de Rennes, Rennes, 141 p.
- LEURQUIN B., 1994. *Mission sur les besoins en services publics des populations en milieu rural*, Rapport, DATAR, Paris, 175 p.
- LEURQUIN B., 1995. *Premier rapport d'étape sur la préfiguration des pays* Rapport, DATAR, Paris.
- LEURQUIN B., 1997. *La France et la politique des pays*. Syros, CNFPT, Paris, 289 p.
- LEURQUIN B., 1999. La dynamique des « pays ». *Pouvoirs Locaux*, n° 43, pp. 26-33.
- LEURQUIN B., 2001. La politique des Pays : points clés et difficultés d'application. *La politique d'aménagement du territoire en France. Racines, logiques et résultats* (Caro P., éd.), P U de Rennes, Rennes, à paraître.
- MATHIEU N., 1983. Les Riches heures de la notion de pays. *Autrement*, n° 47, série Mutation, pp. 23-28.
- MINISTÈRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT, 2000. *Rapport d'activité 1999*. DATAR, Paris, 166 et 55 p. (site Internet : <http://www.datar.gouv.fr>).
- PARIS D., 1996. Aménagement rural et développement local en France : l'émergence de la notion de pays. *Recherches de géographie humaine. Hommage au Professeur Charles Christians* (Donnay J.P., Chevigné C., éd.), Société Géographique de Liège, Liège, pp. 199-205.
- PEETERS Y., 2001. La nouvelle politique régionale en Flandre : une perspective pour le Pays maritime ? *Le Pays maritime. Un espace projet original* (Lebahy Y., éd.), Université de Bretagne Sud, P U de Rennes, Rennes, pp. 127-136.
- PORTIER N., 1999a. Préface. « Pays » et développement local. *Norais*, t. 46, n° 181, pp. 5-8.
- PORTIER N., 1999b. Pays : une politique en gestation. *Pouvoirs Locaux*, n° 43, pp. 34-40.
- RAPEAUD M., 1996. *Espaces de solidarité, bassins de vie et pays*, Rapport, Conseil Économique et Social, Direction des Journaux Officiels, Paris, 221 p.
- RENARD J., 1994. Le retour des « pays ». *Sciences Humaines*, n° 8, Hors Série, pp. 45-47.
- RENARD J., 1995. Le retour des « pays » dans les Pays-de-la-Loire. *De l'intercommunalité au pays* (Baudelle G., éd.), IAAT, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, pp. 71-82.
- RENARD J., 1996. La construction des « pays » dans les Pays-de-la-Loire : les logiques à l'oeuvre. *Hommes et Terres du Nord*, n° 2, pp. 86-97.
- ROLLAND-MAY C., 1999. Fuzziland, modèle de détermi-

- nation et d'évaluation de territoire de cohérence. Application au Pays et au département de la Moselle. *Norois*, t. 46, n° 181, pp. 39-80.
- SCHMID U., 2000. *Die « Pays » in Frankreich als neue liche Einheit zur Regionalentwicklung — Umsetzung dargestellt an ausgewählten Beispielen in der Bretagne und den Pays-de-la-Loire*, Diplôme de fin d'études en géographie-aménagement, Université de Bayreuth, Faculté de Biologie-Chimie-Géosciences, Bayreuth, 157 p., à paraître.
- SCHMITZ S., 2000. Portée heuristique des analyses de la territorialité et méthodes de mise en évidence des territoires. *Bulletin de la Société Géographique* de Liège, vol. 39, n° 2, pp. 31-39.
- SOUMAGNE J., 1999. Les Pays et les élus en Poitou-Charentes. Pays espéré, pays concret à travers une enquête. *Norois*, t. 46, n° 181, pp. 101-116.
- SWYNGEDOUW E.-A., 1992. The Mammon quest. "Glocalisation", interspatial competition and the monetary order : the construction of new scales. *Cities and regions in the New Europe* (Dunford M., Kafkas G., éd.), Belhaven, Londres, pp. 39-67.
- ZÉGIERMAN F., 2000. Les trésors de nos petits pays. *Géo*, n° 259, pp. 68-121.

*Adresse de l'auteur :*  
Guy BAUDELLE  
UFR Sciences sociales  
Université Rennes 2  
Campus Villejean  
6, avenue Gaston Berger  
F- 35043 Rennes Cedex