



HAL
open science

Le "pays" dans le processus français de décentralisation

Jacques Palard

► **To cite this version:**

Jacques Palard. Le "pays" dans le processus français de décentralisation. Claude Fay; Félix Yaouaga Koné; Catherine Quiminal (dir.). Décentralisations et pouvoirs et territoires en Afrique:en contrepoint, modèles territoriaux français, IRD Éditions, pp.429-451, 2006, Colloques et séminaires, 9782709926140. 10.4000/books.irdeditions.17045 . halshs-00127950

HAL Id: halshs-00127950

<https://shs.hal.science/halshs-00127950>

Submitted on 30 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le « pays » dans le processus français de décentralisation

Jacques Palard
Politiste

Au même titre que pour d'autres types de processus sociaux, institutionnels ou politiques complexes, on ne saurait saisir les enjeux de la décentralisation et en analyser la dynamique et les modalités d'inscription territoriale sans que ceux-ci soient préalablement inscrits dans une perspective généalogique. La politique de pays, telle qu'elle a été conçue, énoncée et promue dans la France des années 1990, constitue une bonne illustration de la prégnance des facteurs structurels et de la longue durée.

S'il fallait, dès l'abord, schématiser quelque peu le propos, on pourrait avancer que cette politique est à la croisée de deux mouvements, dont le premier est antérieur au second et prime, au total, sur lui :

- un mouvement de type *bottom up*, qui conduit à concevoir le territoire comme une production collective, dont les acteurs se dotent progressivement d'une compétence et d'une légitimité dans le domaine du développement local ; en cela, la politique de pays est justiciable d'une approche en termes d'analyse processuelle ;
- un mouvement de type *top down*, qui résulte d'une mise en cohérence des diverses expériences locales engagées par l'élaboration d'un dispositif-cadre à portée nationale et le lancement d'une nouvelle impulsion en direction des territoires moins ou peu enclins à développer ce mode de coopération.

Cette dialectique fait apparaître les textes législatifs et réglementaires comme la résultante d'un échange itératif où les règles édictées s'ajustent aux réalités du « terrain », voire découlent d'une faisabilité avérée de la réforme projetée. Par ses modalités mêmes de mise en

œuvre, elle constitue la politique de pays en modalité originale et pragmatique de développement local, d'aménagement du territoire, voire de transformation, à terme, de l'architecture administrative française.

Deux textes législatifs sont ici majeurs. La place des « pays », en tant que lieux d'élaboration de projets territoriaux de développement socio-économique, est centrale dans la loi – dite « Voynet » – d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), promulguée en juin 1999, quatre ans après l'adoption de la loi « Pasqua » d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de février 1995, qui avait déjà placé cette disposition au rang de ses orientations clés. Le changement de majorité parlementaire intervenu en 1997, qui a conduit à la formation du gouvernement de gauche dirigé par Lionel Jospin, n'a donc nullement altéré les choix antérieurement opérés en la matière ; les oppositions partisanses sont ici transcendées. De façon symptomatique, la définition du pays n'a d'ailleurs pas changé d'un iota : dans l'un et l'autre textes, se retrouve le même critère général de « cohésion géographique, culturelle, économique et sociale »¹. Se trouve ainsi confortée l'identité de la conception qui préside à l'engagement de cette forme de gestion publique territoriale, le territoire-pays étant appelé à devenir un espace à la fois d'appartenance et d'action. Combien pourrait-on compter de pays, au terme encore incertain du processus ? S'agissant d'une délimitation largement déléguée aux acteurs locaux, la carte ne saurait en être prédéfinie. Toutefois, les responsables de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) en évaluent le nombre à quelque 350, chacun de ces pays en puissance ayant vocation à correspondre peu ou prou à un bassin d'emploi.

Cette politique territoriale se veut porteuse d'une dynamique de refonte des rapports entre les élus et les autres groupes d'acteurs locaux (associations, chefs d'entreprise, milieux de l'éducation,

¹On n'est pas très éloigné de la définition que donne en 1903 le géographe P. VIDAL DE LA BLACHE, pour qui le pays est « une unité spatiale homogène, un espace de dimensions restreintes, dont l'unité s'impose aussi bien du dehors que du dedans, aussi bien aux yeux du voyageur quelque peu attentif qu'à la conscience de ses habitants et qui résulte d'une combinaison particulière de nombreux éléments d'ordre physique, historique, économique, social et culturel ».

responsables culturels...). Il lui faut, pour ce faire, parvenir – idéalement – à circonscrire des espaces socio-économiques plus ou moins polarisés dont la population serait soudée par le sentiment d'un destin commun, condition pour qu'émergent des projets horizontaux (donc faiblement hiérarchisés), interactifs (fonctionnant en réseaux) et décloisonnés (où le territorial et le transversal l'emportent sur le sectoriel et la spécialisation fonctionnelle). C'est dans cette perspective que Michel Kotas, conseiller à la Datar, a produit son rapport de mission, dans la foulée de la loi Pasqua de février 1995 et de l'étape de préfiguration et d'expérimentation organisée alors dans 42 pays-tests. Ce rapport définit comme principe d'action la recherche d'un « compromis (...) entre la nécessaire plasticité d'une démarche désirée comme ascendante, fondée sur une auto-organisation de l'espace local, et la contrainte minimale d'harmonisation des nombreux territoires, cartes et procédures de contractualisation qui tendent à se télescoper » (KOTAS, 1997 : 13).

■ Une politique processuelle

Le brouillage du clivage local/national

Le schéma séquentiel d'analyse des politiques publiques paraît par définition inadapté pour rendre compte de la politique de pays : il suppose en effet un plan d'action rationnel, normalisé et quasi linéaire d'élaboration et de mise en œuvre, au travers des cinq phases successives formalisées par Charles JONES (1970) : identification du problème, développement du programme (au sens de définition d'une solution et de prise de décision), mise en œuvre du programme, évaluation du programme et achèvement du programme.

À bien des égards, la loi Marcellin de fusion communale adoptée en 1971 – et dont on sait l'échec retentissant... – relevait de ce schéma. Les gouvernants ont alors appris à leurs dépens qu'on ne

transforme pas le territoire par décret. À la fois dans son intention et dans son mode d'élaboration, la politique de pays, après celle de la coopération intercommunale, tient un large compte de cette leçon : cette politique émane de multiples niveaux et espaces de décision, à la fois différenciés et imbriqués, et se développe selon un rythme qui induit un télescopage des phases énoncées par Jones. Se trouvent du même coup remises en cause certaines oppositions canoniques : élaboration centrale/application locale, société politique/société civile, élus/administration. À l'instar de la politique de la ville (de MAILLARD, 2000), cette politique légitime la constitution d'arènes locales où sont construits et négociés par des acteurs locaux des « cadres d'interprétation » – au sens que donne E. Goffman à ce concept. La politique de pays habilite les acteurs locaux à s'engager dans un système d'interaction et de négociation qui donne sens à l'action publique locale. Cette politique fournit des règles procédurales qui ont vocation à engendrer du processus. C'est dire que la conception ne précède pas la mise en œuvre : « On décèle plutôt des efforts d'orientation des actions publiques et privées indissociables des systèmes d'action concrets qui leur préexistent et qui en expliquent en très grande partie la genèse et les formes de concrétisation. Ce n'est qu'après coup, dans un regard rétrospectif ou évaluatif, qu'il est possible de dire si tel projet a fait, ou non, "politique". C'est pourquoi, la compréhension d'une action publique et des processus qu'elle génère doit passer par l'analyse et la comparaison de la distribution théorique des compétences organisée par les textes avec les formes concrètes de mobilisation » (LASCOUMES, 1995 : 418).

Les maîtres mots qui permettent d'exprimer la mise en gestation des « pays » en tant que nouveaux territoires sont ceux d'expérimentation, de pragmatisme, de progressivité, de contractualisation..., à l'opposé de tout système d'action qui procéderait au découpage des territoires de façon autoritaire. La politique de pays se veut ancrée sur les notions de « territoire de projet » et d'« administration de mission ». Elle entend traduire la reconnaissance de la diversité des territoires et de la spécificité tout à la fois des enjeux, des ressources et des contraintes.

La dynamique du provisoire

Ce qui permet sans doute le mieux d'exprimer un tel processus en constant devenir et d'en dégager la prégnance, c'est sa mise en perspective diachronique par l'enchaînement des procédures de contractualisation sur plusieurs décennies : chaque étape paraît se nourrir de la précédente, ce dont rend bien compte le recours à la métaphore du « recyclage » (LASCOURMES, 1994 : 269-270).

L'exemple, parmi d'autres, du pays de Loudéac-Mené (Bretagne) en est une bonne illustration. On peut en retracer la genèse sous forme narrative, à l'aide des éléments énoncés par l'un de ses initiateurs et animateurs (HOUÉE, 1998) :

- 1965 : enquête participative dans le pays du Mené, zone enclavée et pauvre de la Bretagne intérieure ; cette enquête suscite la mobilisation de plus de 8 000 personnes et pousse les élus à constituer des groupes de travail et à créer le Comité d'expansion du Mené ; les premiers projets de développement émergent mais se heurtent à la réticence des appareils départementaux et au caractère inapproprié des lignes budgétaires ministérielles ;
- 1965-1975 : élaboration d'un plan de développement, qui bénéficie de la politique de « rénovation rurale » de la Datar ; sur la zone concernée, les élus créent deux syndicats intercommunaux à vocation multiple (Sivom) ; une première tentative d'alliance avec la zone de Loudéac s'avère inopérante ; en 1974, l'équipe de responsables est rajeunie ;
- 1976-1978 : cette équipe obtient la mise à l'étude et l'approbation d'un Plan d'aménagement rural (PAR), signe de la reconnaissance de la démarche par les services administratifs de l'État ;
- 1979-1989 : création d'associations de développement (agricole, artisanal, touristique...) ; ouverture du Comité d'expansion aux non-élus ; alliance des deux Sivom en un syndicat mixte, chargé de piloter le projet de développement ; négociation d'un contrat de pays avec la région Bretagne et l'État ; lancement d'une vaste Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) ; en 1982, les animateurs sont à l'origine de la convocation des États généraux du développement local et de la naissance des premières structures nationales de développement local ; en 1984, le projet de développement est actualisé en une charte de développement et d'aménagement ;

- la loi du 6 février 1992, qui crée les communautés de communes, offre l'occasion de renforcer la solidarité intercommunale ;
- les nouvelles dimensions de la politique régionale et européenne incitent le syndicat mixte à se rapprocher de la communauté de communes de Loudéac pour créer une nouvelle structure d'ensemble.

Parallèlement, le pays de Loudéac a, lui aussi, développé des structures de coopération et de concertation, issues de groupes agricoles novateurs formés dans la mouvance de la Jeunesse agricole chrétienne des années 1950. Il s'engage dans l'intercommunalité au début des années 1980, sur la base d'objectifs clairement établis dans les domaines de l'accueil touristique et de l'action culturelle ; en 1987, il élabore, comme le pays du Mené, une charte de développement et d'aménagement qui entend renforcer la solidarité entre Loudéac, ville d'environ 10 000 habitants, et les communes rurales, et qui aboutit à la constitution d'une communauté de communes en 1993.

C'est la prise de conscience des limites de chacun des deux territoires, jointe au lancement d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire par le Conseil régional de Bretagne et aux conditions d'éligibilité aux aides européennes, qui suscite le besoin d'un rapprochement et la formation d'un nouvel échelon. Se forme ainsi, en juin 1994, l'Association Centre Bretagne développement (ACBD), chargée de concevoir et de conduire le développement sur un territoire – le pays de Loudéac-Mené – qui comprend désormais 42 communes et environ 45 000 habitants. Pour Paul HOUÉE (1998 : 75), qui a accompagné l'ensemble de ce processus, « ces actions collectives soulignent (...) le besoin d'articuler en permanence les ressources d'une démarche *ascendante* et les orientations de politiques *descendantes* : aux acteurs locaux de mobiliser les énergies, d'organiser les synergies ; aux pouvoirs publics de fixer les grands objectifs, de clarifier les niveaux de compétences et d'assurer les équilibres fondamentaux. Une certitude s'impose : de telles dynamiques s'inscrivent dans la durée, et demandent des projets cohérents et une souplesse de mise en œuvre ». On pourrait ajouter que ce qui se joue fondamentalement dans ce type de mobilisation sur plusieurs décennies, c'est l'apprentissage collectif des acteurs territoriaux, que ceux-ci appartiennent à la sphère de la politique ou à celles de l'économie, du tourisme ou de l'action culturelle. On est ainsi en présence d'un processus cognitif cumulatif – propre aux

learning regions – au cours duquel se construisent de nouveaux réseaux d'action, s'éprouve la confiance entre acteurs, se développe une connaissance des gisements de ressources et des arcanes administratifs, s'élargit l'espace de référence et d'action, se matérialise une combinatoire localement inédite entre démocratie représentative et démocratie participative.

Dans cette succession de dispositifs institutionnels de coopération intercommunale (Sivom, PAR, charte intercommunale de développement et d'aménagement, contrat de pays, syndicat mixte, communauté de communes, pays), on note un changement de référentiel. Globalement, l'intercommunalité est passée progressivement de la notion de *gestion* territoriale (en termes d'équipement et de services) à celle de *mission* de développement, c'est-à-dire de l'*administration* de l'existant à la *projection* dans l'avenir et à la définition d'un *projet*. Dans ce parcours, des mesures législatives novatrices sont venues inciter les plus volontaristes des acteurs locaux à poursuivre plus avant dans leur entreprise de développement économique territorial, à l'instar des *chartes intercommunales de développement et d'aménagement*, instituées en janvier 1983.

De même pourrait-on insister sur les incidences du passage d'une intercommunalité simplement *associative*, sur le mode du Sivom, à une intercommunalité *fédérative* à fiscalité propre, consécutive au développement des communautés de communes (créées par la loi du 6 février 1992) et au toilettage (par la loi du 12 juillet 1999) d'un dispositif d'ensemble qui souffrait indiscutablement du syndrome de la sédimentation et de l'empilement. Michel KOTAS (1997 : 23) souligne que « les nouveaux progrès de l'intercommunalité servent largement (...) à étayer la politique de pays ».

On ne doit pas tenir pour secondaire le fait que la pratique de la coopération soit très inégalement répartie sur le territoire national. Au printemps 2002, selon le recensement opéré par l'Association des communautés de France (ADCF), 232 pays avaient reçu des avis favorables en Commission régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT), 177 pour leur périmètre d'étude et 55 pour leur périmètre définitif : or, parmi ces derniers, près d'un tiers se situe dans la seule région Bretagne et un second tiers en région Centre ; à l'opposé, les régions Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui comptent pourtant parmi

les plus peuplées, ne totalisent que 11 périmètres d'étude de pays et aucun périmètre définitif. En d'autres termes, un dixième des régions métropolitaines représente les deux tiers des projets les plus avancés. Un phénomène analogue a déjà pu être observé il y a une dizaine d'années lors de la montée en puissance des communautés de communes au lendemain de leur création par la loi sur l'administration de la République du 6 février 1992.

Ce constat conduit à s'interroger sur les raisons de cette forte disparité. À ce stade, retenons, à titre de première hypothèse, l'inégale propension des territoires à « produire » et à institutionnaliser des instances de coopération. C'est implicitement reconnaître que « les processus étudiés ne relèvent pas seulement, ou pas complètement, de (...) stratégies délibérées. D'autres phénomènes entrent en jeu, qui s'apparentent plus à des contraintes de fait, ou à des mécanismes d'intériorisation inconsciente. Les acteurs sont amenés à coopérer, plus qu'ils ne l'ont spontanément souhaité et au-delà de ce qu'ils ont proprement délibéré » (MOQUAY, 1998 : 18). On ne doit donc pas dissocier les caractéristiques culturelles localement dominantes des formes d'institutionnalisation propres à la sphère politique : la coopération intercommunale, les relations entre les collectivités et la société civile, la dynamique du mouvement associatif, les réseaux coopératifs professionnels – notamment agricoles – sont des dimensions complémentaires et conjointes d'une même aptitude générale à collaborer en vue d'opérer une mutualisation des ressources et une co-construction des projets.

■ Un dispositif partenarial et contractuel ordonnancé par la loi

Le local comme enjeu central

Le processus de décentralisation entretient d'étroites relations avec la reconnaissance du « local » comme enjeu « central », en ce qui concerne tant la gestion du développement territorial que celle des

effets sociaux de la crise économique. Cette référence à la territorialisation est en étroit rapport avec les propriétés du pouvoir politique en ce que le territoire est désormais considéré comme un « élément constitutif du politique » (DURAN et THOENIG, 1996 : 583). Le pilotage depuis le centre et la standardisation de la gestion publique ont montré leurs limites : leur caractère désormais inopérant marque la fin du « jardin à la française ». Particulièrement dans le domaine des politiques économiques locales, « le centre de gravité (...) s'est déplacé au bénéfice des élus locaux qui, désormais, affirment leur capacité à définir les grandes orientations du développement local et à en intégrer les différentes composantes » (MULLER, 1992 : 293). Une condition est posée pour cette mise en mouvement : que le territoire considéré se présente comme une « organisation apprenante » et non comme une organisation hiérarchique (JAMBES, 2001 : 150).

Parmi les enjeux majeurs qui justifient le « retour du territoire dans l'action publique », Jean-Louis Guigou, alors délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale, et Dominique Parthenay placent au premier rang la nouvelle donne relative aux stratégies qui visent à *renforcer la compétitivité et l'attractivité économique* : le territoire incarne la mobilisation des savoirs des acteurs, leurs capacités d'organisation productive et la valorisation des singularités. La performance des entreprises ne saurait désormais s'entendre sans un environnement de qualité que seule une communauté d'acteurs (base de constitution d'un capital social) peut organiser et maintenir dans ses dimensions non seulement technologiques mais aussi sociales, culturelles et environnementales ; dans cette perspective, les projets de territoires constituent une composante à part entière de la stratégie des entreprises, singulièrement dans leur choix de localisation (GUIGOU et PARTHENAY, 2001 : 16).

Le système productif local comme modèle organisationnel

La mise en œuvre de cette configuration s'avère évidemment plus aisée lorsque le pays en formation correspond non seulement à un bassin d'emploi mais aussi à un véritable « système productif local » (expression entendue ici comme synonyme de « milieu innovateur »

ou de « district industriel ») : dans ce cas, on est en effet déjà en présence de formes de coopération entre groupes d'acteurs qui font pour ainsi dire système. Ces dispositifs résultent tantôt d'une dynamique entrepreneuriale endogène, tantôt de l'interventionnisme des collectivités territoriales, tantôt d'initiatives de représentants du secteur éducatif désireux d'articuler plus étroitement le couple formation-emploi ; quel qu'en soit le point de départ, ils ont en commun d'offrir un cadre de participation et d'action à l'ensemble des acteurs locaux, y compris aux représentants des services déconcentrés de l'État. L'enjeu est ici de penser et de mettre en œuvre l'articulation entre aménagement du territoire et développement endogène : « aménager le territoire pour ne pas déménager les hommes »... Comme le souligne une chargée de mission à la Datar, « peu à peu, s'est imposée une conception de l'aménagement du territoire centrée sur un développement de type plutôt endogène, organisé autour des ressources spécifiques des territoires, de la dynamique de leurs acteurs, de la compréhension de leur interdépendance, de leur capacité à produire des projets collectifs. (...) La notion de projet de territoire englobant largement les acteurs d'un territoire, acteurs privés et acteurs publics, trouve dans le système productif local une traduction quasi parfaite » (POMMIER, 2001 : 169-170).

Dans cette perspective, le rapport de Michel KOTAS (1997 : 78) sur la politique de pays souligne la nécessité de faire évoluer les modes de coordination du tissu productif français en encourageant des formes plus coopératives, l'établissement de relations de confiance, une convergence des stratégies des acteurs basés sur un même territoire. En conséquence, il recommande de « favoriser l'intégration territoriale des systèmes de production en affirmant le pays comme lieu privilégié de coordination locale des acteurs socio-professionnels, des élus et des services de l'État ». Parce que le « local organisé » offre des externalités positives, des formes de mutualisation des risques et des investissements, le pays est appelé à exercer une fonction de catalyse et de synthèse. Le Pays choletais – qui appartient principalement au département du Maine-et-Loire mais qui déborde sur l'ouest de la Vendée et le nord des Deux-Sèvres – constitue un cas exemplaire dont les raisons de la réussite sont habituellement rapportées à ses caractéristiques socio-historiques : celles d'un territoire traditionnellement réfractaire connu pour sa lutte anti-révolutionnaire à la fin du XVIII^e siècle et qui

a construit sur ce litige fondateur à la fois une identité territoriale forte et une aptitude à s'autodéterminer. Pour Nicolas Portier, membre de l'équipe « pays » à la Datar, le Choletais est ainsi marqué par un développement communautaire original porté surtout par la solidarité paroissiale et le syndicalisme chrétien : « Cette matrice culturelle produit une tendance à l'organisation paternaliste fondée sur la branche d'activité et l'entreprise, plus que sur la famille ou le métier. Un climat de confiance mutuelle donne lieu à des contrats informels et facilite les investissements mutualisés à risque » (Nicolas Portier, *in* KOTAS, 1997 : 127). Dès lors, une question se pose au réformateur : *peut-on passer du territoire-prototype, par définition singulier, à sa généralisation et à la production en série ?* C'est évidemment là tout l'enjeu d'une réforme à visée nationale dont les prémisses peuvent s'avérer irréalistes si elles pèchent par excès d'optimisme : tous les territoires, en effet, n'ont pas la même aptitude à produire un projet collectif à visée prospective.

Vers une généralisation des territoires de projet ?

Si un projet de pays est avant tout une entreprise coopérative et partenariale, il a vocation à associer une grande variété d'organismes et d'intervenants intéressés au développement et à l'aménagement de leur territoire : élus locaux et nationaux, entrepreneurs, responsables associatifs, représentants des organismes patronaux et des confédérations syndicales..., tous invités à apporter leur contribution à une démarche délibérément participative. Un projet de pays, c'est donc une combinatoire originale qui associe un territoire, des acteurs et une stratégie définie par un pacte – ou une charte ; c'est une représentation spatiale et prospective d'un destin commun. Il est indissociable de l'établissement de nouveaux rapports entre la société civile et les représentants de la puissance publique (PORTIER, 2001 : 12).

Dès lors, les règles législatives se présentent avant tout comme une offre d'action et de procédures à fonction pédagogique et propédeutique, en vue de l'engagement, on l'a vu, d'un processus à fort coefficient expérimental. Il s'agit bien en cela d'une « loi d'orienta-

tion » ; on est ici à l'opposé d'une définition unilatérale de mesures visant à imposer des solutions uniformes et standardisées. L'appel aux initiatives locales suppose par avance l'acceptation de stratégies différenciées de développement. C'est dans cette visée que 42 pays ont été choisis par la Datar pour développer et expérimenter, de juin 1995 à décembre 1996, des actions de préfiguration.

Quelles sont les procédures de formation et d'officialisation d'un pays ? Le décret du 19 septembre 2000 fixe quatre étapes principales :

- la détermination du *périmètre d'étude*, sur lequel se prononce la Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT), coprésidée par le préfet et le président du Conseil régional ;
- l'élaboration et la validation du projet de pays, qui supposent une organisation des modalités de concertation et de coopération locales, la création d'un Conseil de développement et l'élaboration d'une *charte* ;
- la validation de la *charte* et du *périmètre définitif* par les communes ou les structures de coopération intercommunales concernées ;
- enfin, la constitution de la *structure* qui permettra de doter le pays d'une personnalité morale de droit public, et la signature d'un contrat.

Ce sont là des dispositions-cadres, qui peuvent supporter de nombreuses variantes dans leur application. Ainsi, dans un domaine clé, celui de la composition du Conseil de développement (qui est à la fois un outil de veille et une instance d'information mutuelle et de production d'idées), le décret ne fixe qu'une exigence d'équilibre général entre les différentes catégories d'acteurs représentés afin qu'il soit tenu compte, « de manière équilibrée, de la diversité des activités économiques, sociales, culturelles ou associatives présentes sur le territoire ».

Quels effets ?

Les résultats s'avèrent pour l'instant mitigés. Certes, on l'a vu, la loi n'est pas restée lettre morte, même si le territoire national est

très inégalement couvert par les projets en cours. Les 232 pays dont on a vu qu'ils avaient, au printemps 2002, reçu un avis favorable en CRADT représentent environ 60 % des quelque 36 000 communes et près de 25 millions d'habitants. Chacun regroupe en moyenne 88 communes et 72 000 habitants ; les quatre cinquièmes des communes qui en sont membres appartiennent par ailleurs à des structures intercommunales. Enfin, 25 pays ont une assise interdépartementale et, parmi eux, 10 franchissent également les frontières régionales. Toutefois, le processus s'avère globalement plus lent et plus timide que prévu : en l'état actuel, la Datar n'attend qu'une cinquantaine de signatures de contrats à la date butoir du 31 décembre 2003, qui devra donc être repoussée².

D'autres effets, présentement moins tangibles mais tout aussi escomptables à moyen ou long terme, sont à prendre en compte. Ces orientations ont en effet vocation à déboucher sur une réorganisation des institutions et une nouvelle géographie des services publics, sous l'effet d'une conjonction entre la modernisation de l'action de l'État et celle des politiques locales de développement.

La politique de pays n'est pas non plus sans incidences sur le maillage institutionnel national. Sans doute le pays ne constitue-t-il pas un échelon administratif supplémentaire et ne dispose-t-il d'aucun des attributs – compétence propre, patrimoine, fiscalité – d'une collectivité territoriale. Toutefois, sur un mode plus indirect que frontal, et parce qu'instauratrice de lieux de concertation et de contractualisation, la politique de pays contribue à aiguïser la concurrence entre le département et la région. D'où une double question : aujourd'hui, laquelle de ces deux instances est la mieux à même de fixer le périmètre des pays qui relèvent de leur espace juridictionnel ? Demain, sur laquelle reposera *de facto* la charge de l'aménagement du territoire et de la répartition territoriale des activités ? On peut d'ores et déjà estimer qu'aux relations traditionnellement dominantes département/commune pourraient se substituer

²À l'été 2002, seuls trois pays, dont le Pays basque, avaient fait l'objet de la signature d'un contrat.

progressivement celles du couple région/pays³. Dès lors, qu'advierait-il du département, une fois segmenté en un nombre réduit de pays qui, de surcroît, entretiendraient des relations privilégiées avec l'institution régionale ? On devine en filigrane les craintes que pourraient susciter au sein du système administratif départemental la mise œuvre d'une administration déconcentrée calquée sur les pays et donc la création d'enclaves internes aux différentes directions départementales (KOTAS, 1997 : 56)

Dans leur exercice de prospective, J.-L. GUIGOU et D. PARTHENAY (2001) définissent quatre scénarios alternatifs pour la France de 2020. Trois sont connotés négativement : l'*archipel éclaté* à tendance néolibérale, qui serait marqué par l'accentuation de la polarisation des foyers d'activité ; le *local différencié* à coloration néo-communautariste, qui résulterait du renforcement des pouvoirs locaux selon des logiques identitaires ; le *centralisme rénové* (ou néo-jacobin), fruit du retour de l'État tutélaire. Le quatrième scénario, un *polycentrisme maillé* (fondé sur une quête d'équité) a de toute évidence la faveur des auteurs ; la France se présenterait comme un ensemble territorial à plusieurs niveaux : un nombre réduit de grandes régions de rang européen ; en leur sein, des réseaux de villes appelés à se développer autour de pôles urbains dynamiques et fortement articulés à leur hinterland ; enfin, une organisation du territoire local reposant sur des « espaces de projet, caractérisés par de fortes solidarités humaines, sociales et économiques ». On reconnaît dans ces « espaces de projets » les traits des pays, qui trouvent ainsi leur place dans une vision d'ensemble ; d'autant que ceux-ci constituent désormais des relais potentiels de la mise en œuvre de la politique régionale de l'Union européenne, notamment dans le cadre des « pactes territoriaux pour l'emploi ». La mise en œuvre volontariste de ce scénario ne va pas de soi ; la modernisation des cadres territoriaux de l'action publique suppose en effet l'ouverture d'un triple chantier : l'approfondissement de la décentralisation ; le développement du débat public par la mobilisation des acteurs territoriaux et le développement des

³On comprend que les départements aient d'abord fait preuve d'attentisme, voire d'une franche opposition à la politique de pays. Aujourd'hui, la majorité des présidents de pays ou de structures porteuses d'une démarche de préfiguration ont un mandat départemental.

capacités d'expertise territoriale ; enfin, le recentrement de l'État sur ses fonctions stratégiques dans le champ de la politique d'aménagement du territoire : la structuration des économies régionales, la péréquation financière et le redéploiement des services publics. L'impératif – l'aporie ? – demeure récurrent : combiner liberté (des collectivités locales) *et* équité (territoriale), cohésion locale *et* cohérence nationale, différenciation spatiale *et* unité de l'État.

Conclusion

L'analyse de la politique de pays permet de contribuer à l'élaboration d'un tableau de la France des territoires, sur le plan de la vitalité économique, de l'innovation institutionnelle et du degré d'appropriation du processus de la décentralisation. La forte différenciation interrégionale de la mise en œuvre de la politique de pays est révélatrice de l'inégale capacité des acteurs et des institutions à produire de l'organisation et des décisions politiquement et économiquement structurantes. Elle donne également à voir que le développement s'opère moins *pour* le territoire que *par* le territoire (JAMBES, 1998 : 172), parce que le local s'avère être désormais, en maintes situations, non un facteur de résistance ou de repli mais un vecteur de changement et de créativité. La politique de pays participe par là de la « renaissance rurale » (KAYSER, 1990), dont elle constitue en retour l'un des ferments de réactivation en lui fournissant des outils institutionnels d'organisation politique, de développement économique et d'aménagement du territoire. De ce point de vue, l'un des principaux inspirateurs de la réforme souligne que « la LOADDT amorce, à l'évidence, un véritable processus de recomposition du territoire. (...) Le chantier interrompu d'une décentralisation inachevée pourrait y trouver de nouveaux outils et un nouveau souffle » (LEURQUIN, 1999 : 33).

Toutefois, bien des incertitudes demeurent, notamment sur la notion même de projet territorial et sur ses chances de diffusion au-delà des cercles qui en ont été les promoteurs et les premiers bénéficiaires. Le

projet territorial paraît relever plus souvent du discours incantatoire sur l'action que de l'action elle-même, plus souvent de la façon de dire que de la façon de faire. J.-P. JAMBES (1998 : 177) estime qu'un tel projet se situe entre immobilisme et innovation : « Immobilisme lorsque le projet participe strictement de l'inscription spatiale d'un pouvoir arc-bouté sur son territoire et sur ses prérogatives ; innovation quand il correspond à un moment du développement, quand il préfigure de nouvelles architectures spatiales et quand il s'inscrit dans un référentiel spatial ouvert. Dans cette optique, il constitue finalement toujours un précieux indicateur de la réalité des pouvoirs politiques locaux ». Parce qu'il se doit d'être aussi réponse collective à une injonction à entreprendre et à s'organiser, le projet territorial qui s'élabore à l'occasion de la construction d'un pays peut être, on l'a vu, un excellent révélateur des forces et des faiblesses du système socio-politique local, considéré sous l'angle à la fois du leadership, de la mobilisation des acteurs, de la pertinence du périmètre d'action, de l'articulation villes-bourgs-villages, des relations entre secteurs d'activité et, *in fine*, de la gouvernance locale. Ce sont ces raisons mêmes qui ont finalement joué en faveur du pragmatisme, de l'expérimentation et de la diversité, défendus par le Commissaire général du plan (CHARPIN, 2001 : 132). Mais ces mêmes raisons peuvent du même coup éveiller le scepticisme sur le ton « fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose » (GIRAUT et LAJARJE, 1998), ou, à tout le moins, alimenter le débat. À la crainte du géographe devant les « fantasmes de la rationalisation tous azimuts » qui pourraient saisir le réformateur (GIRAUT, 2002 : 9), celui-ci répond par l'argument de l'inévitable différenciation des parcours et le faible degré d'institutionnalisation du pays, ultimes garants de la préservation de la « plasticité territoriale » (PORTIER, 2002 : 13).

Propos d'un « Huron » de passage : les leçons d'un colloque

Plongé dans un colloque d'africanistes – en majorité anthropologues – consacré à l'analyse des pouvoirs et de la décentralisation en Afrique subsaharienne et singulièrement au Mali, et ainsi confronté, *in situ*, à la situation d'une région du monde totalement étrangère à ses

objets d'étude, le politiste français ainsi dépaysé est d'abord frappé de perplexité. Les configurations nationales étudiées apparaissent d'emblée comme singulières en raison de leurs traditions culturelles et leurs structures sociales pré et post-coloniales, de la prégnance des rapports symboliques à la terre et aux pouvoirs locaux, de l'influence – inégale – des préconisations dictées en termes de « bonne gouvernance » par les organisations internationales et les bailleurs de fonds... Toutefois, par-delà d'irréductibles spécificités, l'attention est vite attirée par la similitude partielle mais significative, d'un continent à l'autre, des problématiques sinon des méthodes d'investigation. Le chercheur dont le système politique français constitue la thématique principale est dès lors porté non seulement à tester mais aussi et surtout, hors de tout exotisme, à enrichir ses schémas d'analyse par voie de comparaison avec d'autres configurations étatico-nationales.

À ce titre, la principale « leçon de l'expérience » a sans aucun doute trait aux modalités et, bien plus encore, à la portée et à la signification de la décentralisation ici *et* là, à commencer par le réaménagement – la restauration ? – des relations entre le local et le national. Prenons un exemple. Dans l'introduction à l'ouvrage collectif qu'ils ont consacré aux *courtiers locaux en développement* en Afrique, Thomas BIRSCHENK, Jean-Pierre CHAUVEAU et Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN (2000 : 7) présentent ces opérateurs comme « des acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. (...) Les courtiers représentent les porteurs sociaux locaux de projets ; ils assurent l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement ». La définition de cette fonction est à rapprocher du sous-titre de l'ouvrage : *Les villages africains en quête de projets* ; elle fait ressortir la figure du village comme territoire de projet. Elle souligne également la transformation du rapport entre autonomie locale et hétéronomie dans le processus d'émergence et de mise en œuvre de nouvelles formes de développement : on observe en effet ici l'établissement d'une intermédiation entre le local *et* l'extérieur, entre l'émergence de projets locaux de développement *et* la recherche, auprès de structures d'aide, des ressources qui en conditionnent la mise en œuvre. Toute proportion gardée, et en s'armant de toutes

les précautions requises, on pourrait avancer que la mise en œuvre de la *politique de pays à la française* est liée à l'intervention, au sein de chacun des territoires considérés, de « courtiers en développement ». Ceux-ci émanent des groupes d'acteurs engagés dans la réorganisation territoriale et la croissance de l'économie locale et donc impliqués dans la production des conditions de cette croissance, singulièrement sur le plan du partenariat. La construction d'un « pays », on l'a vu, ce n'est somme toute que la résultante d'un courtage collectivement assumé et à responsabilité partagée sur fond d'identité et de cohésion territoriales déjà bien affirmées ou encore en émergence.

Le colloque a contribué à alimenter et à élargir cette analyse comparative de la décentralisation selon trois orientations complémentaires : la réforme territoriale comme analyseur institutionnel du système social et politique, la force du couple espace-temps et l'établissement de nouveaux rapports de pouvoir.

En quoi la décentralisation constitue-t-elle un *analyseur institutionnel* de sociétés aux configurations si différentes ? D'abord, parce qu'elle représente, quel qu'en soit le contexte, une figure originale du rapport entre l'État et la société, ou plutôt – ce qui n'est pas exactement du même ordre – entre l'État central et l'État local, si du moins l'on s'accorde à reconnaître dans les collectivités locales l'une des composantes à part entière de l'appareil étatique. La décentralisation, en effet, ce n'est pas moins d'État, c'est de l'État autrement ; plus précisément, c'est une façon d'être de l'État par redéploiement de sa fonction régulatrice et « stabilisatrice », en particulier par délégation à des échelons infra-nationaux de la charge de l'ordre social. C'est la raison pour laquelle l'analyse du système politico-administratif en termes d'autonomie/hétéronomie et de domination/subordination dont est porteur le paradigme « centre-périphérie » paraît aujourd'hui obsolète. À tout le moins, le système d'interaction se fait plus complexe : reconfigurées par la réforme de la décentralisation, les collectivités locales tirent leur légitimité et leur responsabilité de leur capacité de régulation par voie de mobilisation et d'innovation. Dès lors, rien d'étonnant à ce que la gestion de la crise corse et celle de la rébellion touareg portent à recourir à la même boîte à idées de la décentralisation. La législation représente d'ailleurs autant une reconnaissance des divers registres d'action des collectivités locales qu'une délégation

de compétences. Pour faire image, et en écho à l'un des ouvrages de Maurice AGULHON (1970), on pourrait dire que ce qui est désormais en jeu, c'est moins le pouvoir « au » village que le pouvoir « du » village, pouvoir désormais susceptible de jouer un rôle de tremplin pour les initiatives réformatrices commandées en apparence par la seule rationalité étatique, ou de leur faire échec... Bien que la position contraire ait été également énoncée, il a ainsi été observé sur la base d'une analyse de localités de l'Ouest nigérien que c'est le local qui produit le projet décentralisateur, projet qui contribue à son tour à ressouder les communautés locales et, par là même, d'ailleurs, à exacerber les conflits intercommunautaires. Au total, plus de décentralisation, est-ce plus de disparité et d'inégalité territoriales ? Oui, assurément, si la capacité d'orientation et d'appropriation des impulsions législatives par les acteurs locaux est, comme plusieurs communications l'ont montré, inégalement répartie sur le territoire national. En cela, la décentralisation est aussi un révélateur de la dynamique différentielle des sociétés locales, notamment en termes d'émergence de leaders aptes à représenter leur territoire comme de leur aptitude à résister, particulièrement lors de la phase de découpage des nouveaux territoires.

L'étroitesse des *rapports espace-temps* – celle des *rapports territoire-temps*, devrait-on dire – est clairement apparue tout au long du colloque, notamment mais pas seulement dans l'analyse diachronique du « pays » français et de la « commune rurale » malienne : dans l'un et l'autre cas, la fonction matricielle du passé s'est trouvée fortement mobilisée par les acteurs dans l'ordre de la justification des réformes territoriales engagées, et pas seulement par l'observateur dans celui de leur interprétation *a posteriori*. Ainsi, l'usage politique du passé par le mouvement culturel malien N'Ko en vue d'enraciner la décentralisation administrative – « ramener le pouvoir à la maison » – est parfaitement justiciable d'une analyse en termes de réactivation et de « recyclage » du mythe des origines. Quitte d'ailleurs à ce que les références historiques se superposent de façon décontextualisée. L'approche anthropologique permet de donner à voir, au travers de ce phénomène de miroir entre le passé et le présent, qu'on ne fabrique pas de nouveaux territoires *ex nihilo*, et que le territoire n'est pas seulement ni avant tout un construit institutionnel : l'action sur le présent induit la « création » de l'histoire. La relecture des siècles passés par un Maurice Delafosse, adminis-

trateur colonial et auteur, au début du xx^e siècle, de l'ouvrage *Haut-Sénégal-Niger*, a contribué à imposer un type de vulgate historique évolutionniste voire continuiste, de la famille à l'État en passant par le canton, forme dominante de l'administration coloniale... Au cours du colloque, un consensus s'est progressivement établi sur la façon de considérer les conditions du passage de l'espace au « territoire » : le territoire, c'est tout à la fois du lien social et des réseaux ; un système de représentations et de références partagées ; un rapport à la terre et à l'eau fondé sur la transmission d'un savoir-faire dans la gestion mutualisée des biens publics et dans l'organisation des cultes agraires ; un mode de régulation des conflits ; un passé imaginé. L'analyse de la décentralisation gagnerait beaucoup, y compris à coup sûr au sein des sociétés occidentales, à conjuguer l'approche néo-institutionnaliste, portée à appréhender l'institution comme une production sociale, et l'approche anthropologique, attentive à l'ancrage historique et social des rapports de pouvoir actuels, considérés dans une perspective d'actualisation conservatoire.

Ces rapports de pouvoir, dont on a vu qu'ils sont autant facteurs que produits de la décentralisation, recouvrent au moins trois dimensions, qui peuvent être formulées sous la forme de trois questions. Qui (quels acteurs et quels groupes sociaux ? sur la base de quelle appartenance partisane ou de quelle légitimité ?...) est en mesure, à l'échelon local, de maîtriser le processus de recomposition territoriale, de se l'approprier et d'en tirer de nouvelles ressources, fût-ce par la voie d'un clientélisme décentralisé ? On ne saurait aborder cette question en opposant de façon radicale tradition et modernité : des chefs coutumiers, des maîtres d'eaux, de terres et de pâturages ou des titulaires du pouvoir lignager sont parfaitement en mesure de tenir, à l'encontre des élus ou des administrateurs, un discours sur la modernité de la coutume revisitée qui puisse imposer l'idée selon laquelle, au regard de la tradition, le vrai chemin n'est pas celui de la mairie... Deuxièmement, de quelle façon se trouve transformé le rapport gouvernants-gouvernés dans l'exercice – ou l'apprentissage – de la démocratie locale, non seulement en ce qui concerne la société locale prise globalement mais aussi en fonction de l'appartenance sociale, générationnelle et sexuelle ainsi que du statut vis-à-vis de la propriété et de l'autochtonie, et comment est conçu l'accès à la citoyenneté et à la citoyenneté ? Enfin, comment s'opère ou pourrait s'opérer l'articulation entre démocratie

représentative et démocratie participative ? À cet égard, l'attention mérite d'être accordée à la place qu'occupent les associations, dont a été évoqué, s'agissant du Mali, le rôle de relais dans les villages et de représentation des migrants au sein de la Conférence nationale. A été également soulignée leur contribution à l'élaboration d'un intérêt public *local* ; certains des questionnements qui ont trait, en France, à la portée et à la signification des revendications des associations relèvent de ce même type de problématique.

Au total, et quel qu'en soit le cadre national, l'analyse tend à se focaliser sur la frontière invisible qui s'inscrit entre le social et le politique. Dans le déplacement de son regard d'Ochollo (Éthiopie), vers le département à dominante rurale de l'Yonne (France), dont il entend dégager les ressorts de la vie politique en contexte de décentralisation, l'ethnologue Marc Abélès utilise en définitive, par-delà la contingence des situations et des systèmes sociaux locaux, la même « caisse à outils » ; demeurent en effet analogues, d'un territoire à l'autre, les questions qui ont trait notamment à la légitimité sociale, à la représentation autorisée du territoire, aux rapports entre le présent et le passé. Sa notion d'« éligibilité » pourrait prendre à cet égard valeur de concept synthétique : « Le temps où nous vivons en réalité est celui d'une certaine simultanéité et non celui de la succession trop stricte de la chronologie : d'où la nécessité de repérer les traces, réelles ou symboliques, qui, superposées aux figures et aux moments actuels, leur donnent tout leur relief. (...) La vie politique locale donne une bonne image de la plasticité dont savent faire preuve les principaux protagonistes, combinant selon les circonstances les éléments d'un passé déjà révolu et les exigences du présent. La permanence des rituels, l'attachement aux symboles nous rappellent une fois encore que la mémoire et l'imaginaire travaillent de concert avec la raison pour faire de la politique un métier à part, où la dimension du pouvoir se mesure toujours à l'horizon de la légitimité » (ABÉLÈS, 1989 : 14 et 360-361).

Faire parcourir à l'analyse de la décentralisation le chemin inverse, de l'Europe à l'Afrique, ne fût-ce que pour une (trop) brève incursion, conduit à interroger avec un regard neuf le processus de re-hiérarchisation des instances de pouvoir, de territorialisation des modalités de la régulation sociale et, en définitive, de transformation de l'État. La comparaison, à laquelle invitait l'appel à communications, reste le plus sûr moyen d'enrichir et de valider les modèles interprétatifs.

« L'histoire coloniale peut servir à la compréhension de l'histoire de France », a déclaré l'un des tout premiers intervenants ; peut-être comprend-on mieux, en effet, pourquoi et comment les premières expériences de régionalisation des contrats de pays⁴ ont été conduites en France à la fin des années 1970, selon une logique de développement local, lorsque l'on note qu'elles l'ont été par d'anciens administrateurs de la France d'outre-mer devenus préfets de région...

Bibliographie

- ABÉLÈS M., 1989 –
Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français. Paris, Odile Jacob.
- AGULHON M., 1970 –
La République au village. Les populations du Var de la Révolution à la Deuxième République. Paris, Plon.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P. (eds), 2000 –
Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets. Paris, Apad-Karthala, 328 p.
- CHARPIN J., 2001 –
« Commentaire ». In : Conseil d'analyse économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française : 133-136.
- DURAN P., THOENIG J.-C., 1996 –
L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, 46 : 580-623.
- GIRAUT F., 2002 –
Va-t-on rater la troisième révolution territoriale ? *Territoires 2000*, 5 : 7-9.
- GIRAUT F., LAJARJE R., 1998 –
Fabriquons du pays, il en restera toujours quelque chose. *Projet*, 254 : 59-68.
- GUIGOU J.-L., PARTHENAY D., 2001 –
« De la France éclatée à la France maillée : la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique ». In : Conseil d'analyse économique, *Aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française : 11-44.
- HOUÉE P., 1998 –
La genèse d'un pays. *Projet*, 254 : 69-75.
- JAMBES J.-P., 1998 –
Entre reproduction et innovation, la notion de projet territorial en question. *Sciences de la société*, 45 : 164-179.

⁴Les contrats de pays, dont on a vu un exemple dans le pays de Loudéac-Mené dans les années 1980, ont été initiés par la Datar ; leur régionalisation a fortement contribué à intéresser les acteurs locaux à une jeune institution régionale d'abord conçue, lors de la réforme de 1972, comme un vecteur de l'administration centrale.

- JAMBES J.-P., 2001 – *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXI^e siècle*. Paris, L'Harmattan.
- JONES C., 1970 – *An introduction to the study of public policy*. Belmont, Duxbury Press.
- KAYSER B., 1990 – *La renaissance rurale. Sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin.
- KOTAS M., 1997 – *Politique de pays*. Paris, La Documentation française.
- LASCOUMES P., 1994 – *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris, La Découverte.
- LASCOUMES P., 1995 – Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral. *Revue française de science politique*, 45/2.
- LEURQUIN B., 1999 – La dynamique des « pays ». *Pouvoirs locaux*, 43 : 26-33.
- MAILLARD J. (de), 2000 – *La politique de la ville : une institutionnalisation inachevée. Institutions, réseaux et apprentissages*. Bordeaux, Institut d'études politiques, thèse de doctorat en science politique.
- MARCELPOIL E., PERRET J., 1999 – « Le poids conceptuel des districts industriels dans la construction des territoires ». In Gerbaux F. : *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube : 15-33.
- MOQUAY P., 1998 – *Coopération intercommunale et société locale*. Paris, L'Harmattan.
- MULLER P., 1992 – Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42 : 275-297.
- POMMIER P., 2001 – « Les SPL [Systèmes productifs locaux], un chantier pour les pouvoirs publics ». In : Datar, *Réseaux d'entreprises et territoires. Regards sur les systèmes productifs locaux*, Paris, La Documentation française : 169-175.
- PORTIER N., 2001 – *Les Pays*. Paris, La Documentation française.
- PORTIER N., 2002 – Les pays : enjeux de cadastre ou d'organisation ? *Territoires 2000*, 5 : 11-16.
- VIDAL DE LA BLACHE P., 1903 – « Tableau de la géographie de la France ». In Lavis E. : *Histoire de la France*, T. 1, Paris, Hachette.

Palard J. (2006)

Le "pays" dans le processus français de décentralisation

In : Fay Claude (ed.), Koné Y.F. (ed.), Quiminal C. (ed.)

Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint,
modèles territoriaux français. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH,
429-451

(Colloques et Séminaires). Pouvoirs et Décentralisations en
Afrique et en Europe : Colloque International, Bamako (MLI),
2002/11/11-13. ISBN 2-7099-1607-X