



**HAL**  
open science

## Les pays enjeux de cadastre ou d'organisation ?

Nicolas Portier

► **To cite this version:**

Nicolas Portier. Les pays enjeux de cadastre ou d'organisation ?. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.8. halshs-00749705

**HAL Id: halshs-00749705**

**<https://shs.hal.science/halshs-00749705>**

Submitted on 8 Nov 2012

**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.

**Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002**

*Partie I les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale*

**Nicolas PORTIER (DATAR) :**

*Les pays enjeux de cadastre ou d'organisation ?*

## Les pays : enjeux de cadastre ou d’organisation ?

Nicolas Portier, Responsable de la politique des pays à la DATAR

*Conseiller à la DATAR pour le développement local, Nicolas Portier s’efforce ici de répondre aux inquiétudes de Frédéric Giraut en soulignant les nombreux éléments de souplesse et d’évolutivité laissés par les dispositions législatives relatives à l’organisation des pays. Tout en défendant les choix volontaristes visant à renforcer les solidarités ville-campagne à l’échelle des bassins d’emploi, l’auteur considère qu’au-delà des seuls enjeux de périmètres qui polarisent l’attention, ce sont les modes d’organisation spécifiques des pays et le contenu de leurs initiatives qui gagneraient à être analysés de plus près.*

Paru en 2002 dans *Territoire 2020* n°5, revue de la Datar accessible en ligne <http://www.datar.gouv.fr/>

Comment appréhender le surgissement des pays, ces nouveaux cadres territoriaux « semi-institutionnels » consacrés en deux temps par la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire (loi du 4 février 1995 dite « Pasqua » modifiée par la loi du 25 juin 1999 dite « Voynet ») ? Il est bienvenu qu’un débat théorique préside à leur constitution et qu’une réflexion collective approfondie soit engagée afin de veiller à la meilleure inscription possible de ces « territoires de projet » au sein d’une organisation territoriale française réputée pour sa stratification et sa complexité.

C’est dans le souci de contribuer à un débat plus que nécessaire et légitime que le géographe grenoblois Frédéric Giraut met l’accent sur les risques que ferait courir le prurit « rationalisateur » de nos traditions administratives. Ses mises en garde ont le mérite de souligner les ambivalences des pays, derniers nés de notre créativité institutionnelle et dont les objectifs assignés tant à court terme qu’à des horizons plus éloignés oscillent encore dans les propos des uns et des autres. L’hypothèse d’un vaste remaniement des arrondissements administratifs de l’Etat à partir des pays était par exemple explicitement inscrite dans la loi du 4 février 1995. Bien que supprimée par le législateur en 1999, cette perspective continue d’alimenter certaines réflexions prospectives. Pour quelques observateurs militants, à l’instar de Loeiz Laurent<sup>1</sup>, les pays devraient à terme devenir des collectivités supracommunales de plein exercice, absorbant notamment les compétences de nos actuels conseils généraux. Dans les débats politiques récents, quelques hommes politiques de stature nationale ont imaginé que les pays puissent servir de circonscriptions électorales pour « territorialiser » les conseillers régionaux. D’autres observateurs considèrent que c’est à l’échelle des pays qu’il faudra progressivement encourager l’extension de nos actuels groupements de communes à fiscalité propre, jugés pour l’instant trop étriqués, afin de réconcilier le niveau pertinent de réflexion stratégique et de contractualisation avec le niveau opérationnel de la représentation politique et de la maîtrise d’ouvrage. Si ces options sont naturellement très différentes, elles ont pour point commun de se recouper autour de postulats partagés selon lesquels :

---

<sup>1</sup> LAURENT, L., 2001, «Les enjeux généraux de l’idée de pays en France aujourd’hui », in *Le pays maritime*, Presses universitaires de Rennes.

- 1) la forme juridique actuelle des pays ne serait que transitoire,
- 2) les pays ne pourraient devenir chose sérieuse qu’une fois dotés d’une véritable fonction administrative, élective ou opérationnelle avec des budgets propres.

Contrairement à ce que sous-entend Frédéric Giraut, la DATAR n’a, pour sa part, nullement envisagé d’ériger les pays en nouvelle collectivité de plein exercice dans le cadre des débats en cours sur la décentralisation. Elle n’a eu de cesse d’expliquer que leur vocation relevait d’un autre registre.

Il n’est pas de notre ressort d’anticiper sur les choix politiques de l’avenir et sur le rôle que des gouvernements futurs et le législateur de 2008 ou 2010 souhaiteront confier aux pays. En termes de prospective institutionnelle, plusieurs scénarios seraient d’ailleurs imaginables. En revanche, les interpellations de Frédéric Giraut méritent une réponse à partir des objectifs définis *hic et nunc* par les textes fondateurs de cette politique de « recomposition territoriale » et notamment du mode opératoire retenu par ces derniers.

En premier lieu, ce sont les ambiguïtés sémantiques de la notion de « pays », sa profonde polysémie, que souligne Frédéric Giraut jusqu’à la qualifier de « mythe territorial ». Employé à profusion, dans les domaines touristique, gastronomique, œnologique... le terme de « pays » se vend bien. Serait-il un refuge mythique voire mythologique dans les périodes de « gros temps » ou moments de crise ? La thèse est souvent soutenue mais sommes-nous spécifiquement en crise ? Derrière son utilisation à profusion, le terme exprime plutôt un attachement très patrimonial à nos territoires, une reconnaissance de leur diversité souvent opposée par les géographes, les anthropologues ou les historiens à la trame supposée uniformisatrice de nos départements, inventés par les Constituants lorsqu’il s’agissait de fédérer « *l’agrégat de peuples désunis* » dont parlait Mirabeau et assurer « *l’adunation nationale* » chère à Siéyès ou Thouret. Pensons à Reclus, à Vidal de la Blache, à Roupnel, à Gallois, à Braudel... le mot « pays » leur sert à exprimer nos singularités persistantes comme le « *chiendent* ». Les choses se compliquent, il est vrai, dès lors qu’il s’agit de dresser une « carte » des pays tant les écoles s’affrontent entre les tenants de la géographie humaine, plus attentifs aux flux mouvants des activités socio-économiques ou à la longue durée de notre histoire politico-administrative, et les chantres des petites « régions naturelles », supposées « homogènes » par leur paysage, leur sous-sol ou leur production agricole<sup>2</sup>. Outre cette diversité de critères, certaines enquêtes visent à privilégier les sentiments d’appartenance des habitants ou les travaux des érudits locaux. Le guide des pays de France de Frédéric Zégierman, publié par les éditions Fayard il y a deux ans, va dans ce sens et nous donne à voir une France complexe, composée de micro-pays intriqués dans de vastes pays qui semblent emprunter des éléments aux deux courants évoqués.

Sans négliger les éclairages précieux qu’offre cette littérature abondante, l’organisation des pays promue au titre des politiques d’aménagement du territoire ne saurait néanmoins s’apparenter à une fouille archéologique. Les transformations profondes de la société française, son fort degré d’urbanisation, les mutations de ses systèmes productifs, le développement des réseaux d’échanges et de services, les nouvelles mobilités ... redistribuent les cartes et appellent une redéfinition modernisée des pays.

---

<sup>2</sup> Cf. LOUAULT, F., 2000, « Variations sur un concept : le pays », *L’information géographique* 4, 64, déc.

## Le pavage ou la carte à trous ?

Conçus comme des « territoires de projet », il doit être également rappelé que les pays n’ont plus nécessairement vocation à « paver » l’ensemble du territoire national contrairement aux craintes de Frédéric Giraut. C’est justement pour mieux distinguer les « territoires de projet » des divisions administratives ou électorales, de couverture nécessairement exhaustive et systématique, que la mention d’un redécoupage futur des arrondissements a disparu de la loi. Ainsi doit-il être souligné que la notion de pays ne paraît pas, à ce jour, disposer de véritable cadre d’application au sein des grandes aires métropolitaines françaises (Paris, Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg, Nantes...) qui cherchent des outils plus adaptés pour organiser la coopération, sur des échelles larges, des différents groupements de communes à fiscalité propre qui s’y constituent. De même, certains territoires spécifiques, à dominante rurale et à forte qualité patrimoniale, trouvent ou trouveront dans les outils des parcs naturels régionaux, voire des parcs nationaux, une solution correspondant mieux à leur profil géographique et à leur stratégie de développement.

Enfin il est nécessaire de rappeler que les dispositions législatives en vigueur n’interdisent d’aucune manière à des communes ou à des groupements de communes de demeurer à l’écart du mouvement d’organisation en pays. Aucune instance nationale, régionale ou même départementale n’est habilitée par les textes à découper autoritairement et exhaustivement son territoire d’intervention. La démarche constitutive des pays, rappelons-le, est aujourd’hui fondée sur le volontariat local et sur des délibérations communales ou intercommunales aux différentes étapes de la procédure, ce qui a pour effet de réguler les velléités de remembrement « par le haut ». Il est certes de la responsabilité de l’Etat et des collectivités territoriales de sensibiliser les élus locaux à l’intérêt de ces démarches contractuelles et de veiller à la cohérence des projets proposés – c’est le fondement des avis qui leur sont demandés – mais cela ne doit pas oblitérer l’initiative locale, « ascendante », qui reste à la genèse d’un pays. Que des jeux d’acteurs locaux, des pressions institutionnelles voire des chantages aux financements puissent intervenir dans les débats préalables aux délimitations, l’analyse des pratiques le confirme largement mais celle-ci met également en évidence les compromis, débats, contre-propositions susceptibles d’intervenir. Ces négociations, qui laissent aux communes ou à leurs groupements une entière souveraineté, sont justement ce qui vaut à la politique des pays un reproche de lenteur, voire de lourdeur et de complexité. Des voix s’élèvent pour dénoncer le fait que des communes puissent s’inscrire simultanément dans deux périmètres d’étude comme c’est le cas aujourd’hui. D’autres déplorent que la constitution du conseil de développement puisse se heurter au veto de n’importe quelle commune, ou bien qu’un périmètre définitif de pays puisse comprendre des enclaves, constituées des collectivités réfractaires n’ayant pas souhaité approuver la charte. De toute évidence, une politique de « pavage » systématique aurait privilégié d’autres règles du jeu.

L’évolutivité des pays qu’appelle de ses vœux Frédéric Giraut est justement consacrée par la loi du 25 juin 1999. La distinction d’un périmètre d’étude et d’un périmètre définitif a été introduite à cet effet pour faciliter les ajustements *in itinere*, au vu de la nature et des éléments constitutifs des chartes en cours d’élaboration. Par ailleurs, si un pays est censé stabiliser ses contours durant la phase de mise en œuvre de sa charte ; le renouvellement de celle-ci sera l’occasion de remettre en débat son périmètre. A titre d’illustration de cette évolutivité du pays, il est par exemple possible de citer les cas du pays du Val de Lorraine (Pont-à-Mousson) ou du Segréen (Maine-et-Loire)... qui ont inclus de nouvelles communes ces derniers mois.

Le faible degré d’institutionnalisation du pays (absence de fiscalité propre et de maîtrises d’ouvrage lourdes) est destiné à préserver cette plasticité territoriale. C’est également cette souplesse qui doit faciliter les franchissements de frontières administratives lorsque « territoire fonctionnel » et « territoire administratif » ne coïncident plus. A l’instar des parcs naturels régionaux, de nombreux pays s’inscrivent déjà dans une dimension inter-départementale (Centre-ouest-Bretagne, Puisaye-Forterre, pays de Belfort-Montbéliard, pays de Figeac-Decazeville-Villefranche...) voire inter-régionale (pays de Redon, pays d’Alençon, Val d’Adour...), ce qui serait inimaginable s’il était question de refondre nos arrondissements ou de définir des circonscriptions électorales, sauf à rectifier en cascade l’ensemble de nos divisions administratives.

### **Les principes et la diversité**

Nous ne partagerons pas davantage les analyses de Frédéric Giraut lorsqu’il tend à récuser les apparentements indicatifs entre pays et bassins d’emploi établis par la DATAR (en s’appuyant sur ce que dit explicitement l’article 2 de la LOADDT) et ses objectifs de renforcement des solidarités villes-campagnes. Sans constituer une injonction « dure », accompagnée de prédécoupages ou de seuils statistiques, l’orientation privilégiée par le législateur consiste bien à encourager une organisation du territoire fondée sur la trame des pôles d’emplois et de services, de taille il est vrai très diversifiée, qui animent l’espace français. L’interpénétration des espaces urbains et ruraux constatée ces vingt dernières années, l’intensité des mobilités domicile-travail, le simple constat des polarisations spatiales...expliquent cette rédefinition très socio-économique des pays, un brin « fonctionnaliste », qui chagrine parfois les héritiers d’une certaine géographie rurale attachée aux pays « naturels » ou aux petites régions agricoles.

L’engagement résolu de la DATAR en faveur du pays-bassin d’emploi n’empêche pas pour autant la possibilité de choix locaux accordant la priorité à d’autres critères de délimitation, historico-culturels notamment. C’est ainsi que le tracé du Pays basque exclut les communes landaises situées de toute évidence dans la dynamique urbaine de Bayonne. L’aménageur peut s’émouvoir de cette « incohérence » au vu de ses propres critères mais le sociologue ou l’anthropologue auront un autre point de vue. Qu’un débat s’organise, que des éclairages différents soient donnés et que des indicateurs soient confrontés à d’autres, il n’y a rien de plus naturel tant il va de soit que la création des pays n’est affaire ni de science exacte ni de société savante.

Il n’existe pas de périmètre parfait, permettant de tout contenir ou de tout résoudre, certes ! Certaines communes de confins pourraient, en toute logique, s’associer aussi bien d’un côté que de l’autre. Dont acte. Les sciences sociales, tout imprégnées depuis dix ans par la mode des déconstructions, se chargent de nous le rappeler. Pour autant, n’existe-t-il pas des cadres de synthèse possibles ? Ne constate-t-on pas, dans le fonctionnement quotidien de nos territoires, des interactions multiples qui, agrégées et recoupées, donnent davantage de sens à certaines formes d’association territoriale qu’à d’autres. Plus que de constituer une carte parfaite, satisfaisant tous les critères, c’est surtout d’éviter les périmètres aberrants qu’il est donc question. A cet égard, le véritable risque nous semble reposer, au sein d’une société fortement urbanisée et périurbanisée, dans les stratégies d’instrumentalisation anti-urbaine d’une notion de pays trop souvent réduite à l’évocation de nos belles campagnes. Il faut le reconnaître, nombreux sont encore ceux qui voient dans les pays l’occasion d’encercler les jeunes communautés d’agglomération qui s’affirment au cœur de leurs jardins électoraux.

## Les liaisons villes-campagnes

Certains analystes se sont même émus, à l’origine, des risques de dualisation de l’espace que pouvaient faire courir la coexistence de contrats de pays et de contrats d’agglomération conçus séparément. Encore aujourd’hui, malgré les dispositions explicites prévues par le législateur afin d’aménager les possibilités d’inclusion d’une agglomération au sein d’un pays, nombreux sont ceux qui ont une perception de la cible géographique des pays restreinte aux espaces ruraux ou à dominante rurale. Pourtant, de nombreux pays constitués ou en cours de constitution comprennent des agglomérations de taille moyenne voire importantes. C’est le cas en Bretagne avec les pays de Rennes, de Brest, de Vannes, de Saint-Brieuc, de Cornouaille (Quimper)... mais aussi en Basse-Normandie, avec les pays d’Alençon, du Cotentin (Cherbourg) ou du projet de pays de Caen. Nous pourrions également citer le Pays basque qui inclut l’agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz, ou les pays de Colmar, de Chalon-sur-Saône, d’Arles, de Roanne, de Perpignan, de Bourges, du Mans, de Castres-Mazamet... qui organisent les bassins d’emploi de leurs agglomérations centrales. A ce jour, une soixantaine de communautés d’agglomérations ou de communautés urbaines sont engagées dans une démarche de pays.

De notre point de vue, cette fonction nouvelle attachée à la notion de pays est l’une des innovations majeures des textes législatifs et réglementaires récents. De mise en œuvre souvent difficile, parfois contrariée ou freinée par des réticences politiques ou culturelles, ce dialogue nouveau entre villes et campagnes constitue une part essentielle de la « plus-value territoriale » du pays. Il prend acte des phénomènes résidentiels apparus et développés depuis un quart de siècle (« *rurbanisation* ») et des nouveaux modes de peuplement de campagnes au sein desquelles les actifs agricoles sont devenus largement minoritaires. Parmi les choix stratégiques assignés par la LOADDT aux politiques d’aménagement du territoire, conformes en l’occurrence à ceux formulés par le schéma de développement de l’espace communautaire (SDEC) de l’Union européenne, la coopération ville-campagne apparaît donc comme un objectif à part entière, comme le moyen d’assurer l’accès de tous aux réseaux de services collectifs mais aussi comme un impératif visant à « ménager » le territoire en accompagnant le puissant mouvement de périurbanisation que nous connaissons.

Il est clair que les objectifs sous-jacents de la politique des pays ne donne pas lieu, en tout point du territoire national, à des traductions analogues. Les géographies régionales, les densités démographiques de nos espaces, les morphologies de nos villes... sont marquées d’une telle hétérogénéité qu’il serait illusoire de définir un pays-type autrement que par un exercice de moyennes statistiques. Le pays de Rennes, avec ses 450 000 habitants, n’a que peu à voir avec les pays de 25 000 ou 30 000 habitants des vallées de l’Ariège ou des contreforts du massif central. De même, c’est en termes de superficie que cette diversité s’exprime, à travers des pays trois ou quatre fois plus vastes que d’autres. Nous sommes par conséquent loin d’un impeccable pavage d’unités comparables, issu des maquettes technocratiques préconçues.

Quant aux articulations avec d’autres types de réalités territoriales ou avec d’autres logiques de projet, il est inexact de dire que la LOADDT les ignore alors qu’elle mentionne longuement, par exemple, les parcs naturels régionaux qui ressortissent d’une autre logique territoriale mais avec lesquels les pays devront conventionnellement s’articuler. Les franges ou massifs, les espaces remarquables, les territoires centrés sur la valorisation d’un éco-

système fragile... disposent d’outils spécifiques, au label national éminent, qui n’en font pas des oubliés de nos politiques territoriales. Bien au contraire, loin de toute rationalisation simplificatrice, le législateur a organisé les possibilités de multi-appartenance de certaines communes à des « territoires de projet » ayant chacun leur logique propre.

### **De nouvelles dynamiques d’organisation**

Au-delà du tracé des périmètres qui, à force de polariser les regards, finit par faire oublier l’essentiel, ce sont les modes d’organisation des pays, leurs projets, leurs réalisations, leurs conseils de développement... qui gagneraient à être analysés, même sous un regard critique. Les 250 à 300 pays actuellement organisés ou en cours d’organisation ne présentent bien évidemment pas les mêmes degrés de maturité, ni les mêmes savoir faire. Les premières dizaines de chartes réalisées à ce jour sont indiscutablement de qualité variable. Les pratiques participatives censées se déployer au sein des pays sont, ici ou là, encore réduites au minimum réglementaire. Pour autant, comme les Assises des pays de Saint-Brieuc l’ont mis en évidence les 10 et 11 octobre 2001, une considérable ébullition d’idées, d’innovations, de projets, d’expérimentations... accompagne la mise en place de ces nouveaux territoires.

S’il est vrai que, dans de trop nombreux cas, des projets de pays continuent à être parasités par des stratégies de verrouillage politique et de construction de fiefs, ces pratiques consubstantielles à notre système politico-administratif local ne peuvent occulter l’autre versant de la réalité. Des dizaines de milliers d’acteurs locaux, qu’ils soient représentants de collectivités, de chambres consulaires, de clubs d’entreprises, de réseaux associatifs, de syndicats, de services publics... sont aujourd’hui impliqués dans des commissions thématiques, des conseils de développement, des états généraux... qui constituent peu à peu ces cadres participatifs dont nombre d’analystes déploreraient la carence en France. Le « mythe territorial » est assurément mobilisateur.

Cette mobilisation est-elle durable ? Correspond-elle à des enjeux et des motivations autres que le simple et prosaïque aimant financier des dispositifs contractuels ? En sortira-t-il des initiatives et des projets plus nombreux, plus solides, plus cohérents ? Il est certainement un peu tôt pour le dire et, en tout état de cause, ce sera pays par pays qu’il faudra évaluer *in fine* l’apport réel de cette forme originale d’organisation. Pour l’instant, un nombre très limité de pays disposent d’un périmètre définitif et encore moins d’un programme d’actions contractualisé. Malgré l’avance prise par certaines régions comme le Centre, Poitou-Charentes, la Bretagne... les pays sont encore neufs, en recherche et en quête de perfectionnement (à l’instar d’ailleurs de nombreuses communautés de communes voire d’agglomérations). Nous ne doutons pas néanmoins des effets stimulants qu’exercera cette politique sur les dynamiques territoriales, les formes de « gouvernance » et les capacités d’action/réaction de nombreux bassins de vie ou d’emploi. Capitalisant bien souvent vingt années d’efforts accomplis dans le cadre des premiers pays des années 1970-80, des chartes intercommunales ou des programmes européens Leader, les pays présentent déjà de nombreux acquis encourageants. Pour les politiques publiques, ils s’affirment comme des plates-formes inter-institutionnelles précieuses et de plus en plus reconnues. Plates-formes d’initiative locale, systèmes productifs locaux, groupements d’employeurs, plans d’insertion par l’économique, maisons de services publics, opération de rénovation de l’artisanat et du commerce, opérations programmées d’amélioration de l’habitat, chartes paysagères, schémas d’aménagement et de gestion des eaux, schémas de cohérence territoriale, contrats territoriaux d’exploitation agricoles... sont autant de « produits » génériques de nos politiques publiques qui trouvent, au sein des pays, des cadres pertinents de diffusion et de mise en œuvre. Mais au-delà d’une simple compilation de procédures ou d’outils standards, les pays peuvent

apporter un indiscutable supplément d’efficacité en termes d’intégration de ces différentes politiques, en offrant une forte transversalité inter-sectorielle à ces initiatives d’une part et, surtout, en les mettant au service d’un véritable projet collectif de moyen-long terme. De surcroît, un pays peut constituer un incubateur d’idées nouvelles ou d’expérimentations affranchies des outils « sur étagère » des politiques nationales ou régionales.

Il va de soi qu’une telle ambition requiert un renouvellement profond du management public territorial et un effort conséquent porté sur l’ingénierie de projet. Même si les pays n’ont que peu à voir avec des institutions « administrantes » classiques, leurs missions d’impulsion, de coordination, de contractualisation appellent de nouveaux profils de développeurs aux fortes capacités d’animation, ce que nous pourrions appeler des « ensembliers territoriaux ». Il va sans dire que ces petites *task force* locales, pluridisciplinaires, sont encore rares ou fragiles quand elles existent, d’où le recours trop souvent maladroit et trop systématique à des prestataires extérieurs. Un besoin de sécurisation et de professionnalisation s’exprime au sein de ces métiers émergents qui appelle la constitution de dispositifs d’assistance technique, de cadres adéquats de formation, d’information, d’échanges sur des sujets nécessitant des compétences croissantes. C’est également au sein de la famille des élus locaux, dont les responsabilités sont profondément transformées par les lois Chevènement-Voynet-Gayssot, que ce besoin de formation et d’apprentissage est fortement ressenti.

Par conséquent, le succès quantitatif actuel rencontré par l’intercommunalité ou par les pays ne doit pas occulter les nombreuses étapes encore à franchir avant de permettre à ce vaste mouvement d’organisation de nos territoires de porter tous ses fruits. Si parler de « ratage » de la « troisième » révolution territoriale en cours nous semble relever de la provocation destinée à animer le débat, il serait néanmoins prématuré et même hasardeux de la considérer comme une œuvre accomplie.