HAL
open science

Entre banalisation et extinction, quel avenir pour les pays ? Quelques éléments de prospective

M. Guérin, P. Moquay

To cite this version:

M. Guérin, P. Moquay. Entre banalisation et extinction, quel avenir pour les pays ? Quelques éléments de prospective. Ingénieries eau-agriculture-territoires, 2007, 49, p. 3 - p. 16. hal-00601424

HAL Id: hal-00601424

https://hal.science/hal-00601424v1

Submitted on 17 Jun 2011

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.

In : Ingénieries - E A T, n° 49. 2007

Entre banalisation et extinction, quel avenir pour les pays ? Quelques éléments de prospective

Marc Guérin [a] et Patrick Moquay [b]

En France, les différentes lois sur la décentralisation marquent la volonté politique d'opérer une redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique. À travers une démarche de réflexion prospective, les auteurs s'intéressent ici à la mise en place des "pays", territoire caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Ils mettent ainsi en évidence les processus institutionnels à l'œuvre et les principaux déterminants de l'évolution des cadres de l'action locale. Cinq scénarios d'évolution sont présentés, traduisant les rapports de force entre institutions locales et la dynamique générale de l'administration territoriale.

Le débat sur la décentralisation, relancé sous la houlette du gouvernement Raffarin, a souligné les deux axes de toute réforme de l'administration territoriale : la dévolution des compétences d'une part, qui seule a fait l'objet de la réforme des années 1980 ; l'organisation des institutions locales dépositaires de ces compétences d'autre part, affectée notamment par le renforcement de l'intercommunalité dans les années 1990 et 2000.

La structuration du territoire et ses implications

L'instauration des pays impulsée par les lois de 1995 et de 1999 a souvent été présentée comme un vecteur de remise en question de l'emboîtement institutionnel traditionnel déjà mis à mal dans les pratiques concrètes de l'animation économique. Par leur intermédiaire, les pratiques institutionnelles tendraient à se rapprocher des dynamiques économiques et sociales qui marquent et recomposent le territoire national (encadré 1).

La question de l'organisation institutionnelle du territoire rythme depuis longtemps notre histoire politique et sociale (tableau 1). L'agencement territorial forme la base de l'organisation politique assurant la sécurité des personnes et des biens qu'il favorise au prix d'un contrôle social plus ou moins prégnant. Le découpage institutionnel, correspondant à l'espace de désignation des élus de différents niveaux, constitue aussi l'un des fondements de la démocratie représentative. La structuration institutionnelle territoriale peut également favoriser une conception plus participative du fonctionnement démocratique en organisant un espace qui facilite l'expression des acteurs locaux en forums plus ou moins élargis. Sur le plan économique, le découpage territorial a des incidences sur le contrôle de la gestion des ressources et peut aussi parfois faciliter la structuration de certains acteurs économiques.

L'ancienneté du débat sur la recomposition territoriale

La redéfinition actuelle des équilibres institutionnels territoriaux se situe au terme d'une longue évolution. Depuis la Renaissance et *a fortiori* les Lumières, la tendance dominante a été de favoriser une conception de la structuration institutionnelle pensée comme la projection spatiale de la raison pratique mise en vigueur par le pouvoir central. En France, la conception de l'emboîtement des territoires a été particulièrement poussée. Amorcée timidement sous la monarchie absolue, la rationalisation de la structure territoriale a été parachevée au cours des premières phases de la période révolutionnaire. Dès cette époque ont été mis à jour les deux aspects du débat sur l'organisation institutionnelle territoriale : sa logique de délimitation et le poids des différents niveaux. Ainsi en 1789, Malouet et De Vaudreuil prônaient un nombre de circonscriptions réduit à 40 départements, dans le but politique de faire masse face

Les contacts
a. Cemagref, département Gestion des territoires, BP 44, 92163 Antony Cedex
b. Cemagref, UR Aménités et dynamiques des espaces ruraux, 50 avenue de Verdun, Gazinet, 33612 Cestas Cedex

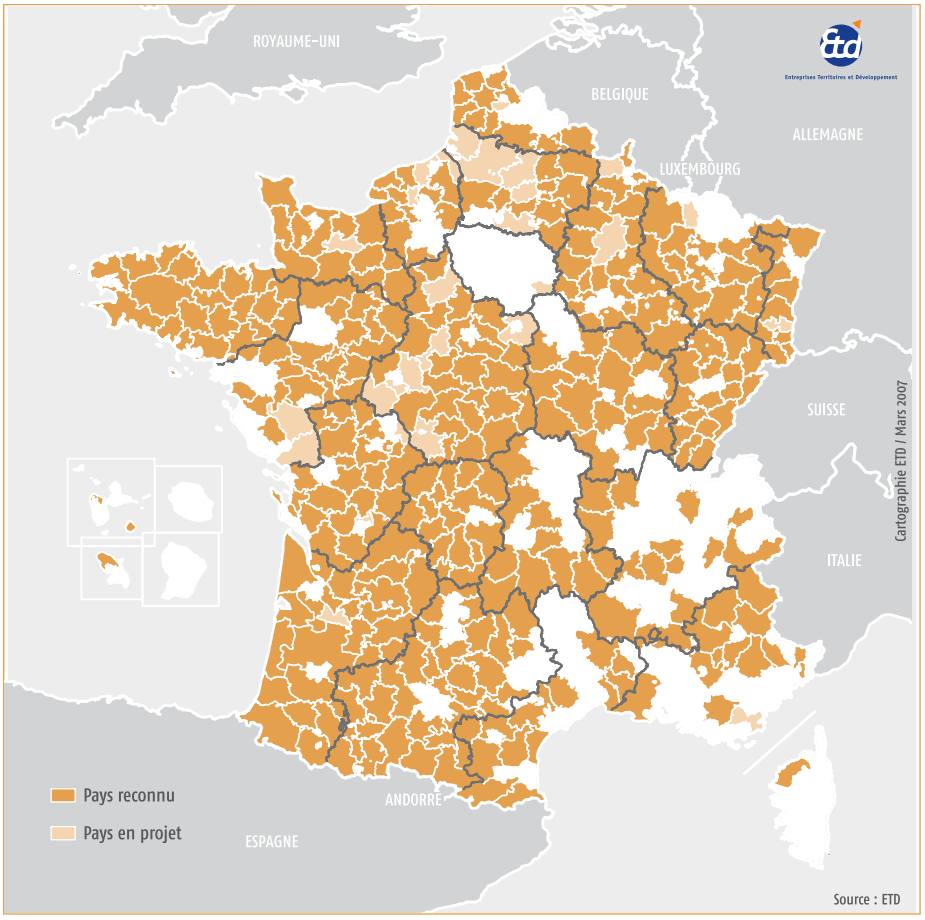
1. Toutes les données relatives aux pays sont tirées du site internet de l'association Entreprises, territoires et développement (ETD), chargée par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) de suivre l'évolution des pays et des agglomérations : *cf.* www.projetdeterritoire.com

Encadré 1

État des lieux des pays[1]

Au 1er janvier 2007, 337 pays avaient été reconnus. Ils couvraient plus des deux-tiers de la superficie du territoire national et comprenaient 41 % de la population française. À ces pays reconnus s'ajoutaient 29 pays en projet. La carte 1 témoigne de la grande variabilité de l'engagement dans la procédure selon les régions : les régions de l'ouest et du nord-est sont très largement (voire intégralement, comme en Bretagne) couvertes par les pays, tandis que l'Ile-de-France et le quart sud-est de la France y ont peu recours.

▼ Carte 1 – Carte des pays au 1er janvier 2007.



(source ETD : www.paysagglomerations.com).

Au 1er mai 2005, la population des pays allait de 5 103 habitants (pays de Vésubie) à 419 559 habitants (pays de Rennes) ; la superficie allait de 85 km² (ile de Ré) à 4 469 km² (pays des Landes de Gascogne) ; enfin le nombre de communes regroupées allait de 7 (pays de Vésubie) à 255 (pays d'Artois).

à la puissance de Paris. En ce qui concerne le tracé des territoires, si les communes ont pérennisé presque intégralement l'unité de base que constituaient les 44 000 paroisses, les départements ont été créés volontairement en rupture avec les provinces et fondés sur des données naturelles et

des considérations pragmatiques sur la distance la plus favorable au contrôle social. Durant le dix-neuvième siècle, ces conceptions ont été souvent critiquées à cause de leur propension à écraser la diversité, mais ces reproches ont longtemps été disqualifiés en raison de leur invocation trop fréquente à la tradition.

La recomposition territoriale en cours laisse possible différentes formes d'organisation institutionnelle

Récemment, l'importance plus forte accordée au territoire comme ressource économique spécifique susceptible de fournir des avantages comparatifs dans un contexte d'exacerbation de la concurrence internationale a stimulé les réflexions sur le rôle de leur organisation institutionnelle. Parallèlement, les possibilités offertes par la description plus précise des mécanismes sociaux et économiques à l'œuvre dans ces territoires ont permis de mettre en relief le décalage existant entre les formes d'espaces vécus et les découpages administratifs.

Cette question des cadres territoriaux de l'action publique a fait l'objet de nombreuses réformes dans les années 1990, avec la mise en place en parallèle de nouvelles institutions intercommunales, dotées d'une fiscalité propre, et des pays, forme plus souple d'organisation (Guérin et Moquay, 2002). Curieusement, les débats passionnés qui ont souvent accompagné ces réformes et leur mise en œuvre sur le terrain ont peu donné lieu à l'expression de visions claires de l'organi-

	Décentralisation	Pays
Années 1950	Mise en place progressive des circonscriptions d'action régionale de l'État.	Création des premiers comités d'expansion (régionaux ou locaux) associant élus et chefs d'entreprises.
Années 1960	1964 : mise en place des Préfets de région et des commissions de développement régional (présidées par le Préfet).	1967 : lancement par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) des parcs naturels régionaux (mis en place progressivement à partir de 1969).
1975		Lancement par la DATAR des contrats de pays.
1976	Le rapport Guichard (« Vivre ensemble ») propose une large décentralisation des compétences de l'État, après refonte des institutions communales.	Signature des premiers contrats de pays. Ils s'appuient généralement sur la création d'une association de développement (puis d'un syndicat mixte).
1978	Préparation d'une première loi de décentralisation (qui ne sera jamais soumise au Parlement).	Les contrats de pays sont confiés par l'État aux établissements publics régionaux (créés en 1972).
1982	Lancement de la réforme de décentralisation. Les régions deviennent des collectivités de plein exercice.	Les « États généraux des pays » rassemblent à Mâcon les représentants des associations de développement, qui se fédèrent en association nationale.
1983	Les chartes intercommunales de développement et d'aménagement (portées par les collectivités) remplacent les plans de développement rural (pilotés par l'État).	
1992	Réforme de l'intercommunalité : création des communautés de communes.	
1995	Nouveaux transferts de compétences.	La LOADT[2] (loi Pasqua) crée les pays.
1999	Réforme de l'intercommunalité : création des communautés d'agglomération, simplification et homogénéisation des statuts.	La LOADDT[3] (loi Voynet) réforme la politique des pays : procédure précisée et régionalisée, création des conseils de développement, financement par le volet territorial des CPER[4].
2003	Réforme constitutionnelle (la France, République décentralisée) et nouveaux transferts de compétences.	Simplification de la procédure de reconnaissance des pays.

Tableau 1 – Petit historique de la décentralisation et des pays.

2. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

3. Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

4. Contrat de plan État-région.

sation institutionnelle future qui en était attendue. Plus exactement, si leurs détracteurs ont dénoncé la remise en cause de l'échelon communal qui leur semblait en germe dans ces réformes, leurs promoteurs se sont bien gardés de proposer une image finale de l'organisation territoriale. Cette prudence répond certes à la logique de dispositifs mis en œuvre de manière volontaire, et laissant place à l'expression des volontés locales pour leur donner corps et sens.

Forme institutionnelle novatrice à plusieurs égards, notamment de par la plasticité des découpages géographiques et des modalités de fonctionnement qu'elle peut recouvrir, le pays mérite un examen approfondi des principes qui le fondent et des changements qu'il est susceptible de porter ou d'induire. Le type de régulation territoriale susceptible de prendre naissance à partir des pays n'est pas univoque, ce pourquoi, d'ailleurs, il nous semble pertinent de soumettre les pays à une réflexion prospective. Selon les cas, sans en constituer évidemment le déterminant unique, les pays peuvent élargir la gamme des possibilités d'évolution des espaces ruraux[5] ; ils peuvent surtout affecter – ou traduire – l'évolution des rapports de force entre institutions territoriales, notamment les différentes strates de collectivités locales et leurs relations avec les services de l'État (Moquay, 2005).

Alors que l'approfondissement de la décentralisation est susceptible d'accentuer la différenciation régionale des modes d'organisation des institutions territoriales, l'examen des évolutions potentielles de la politique des pays nous paraît utile. Notre réflexion s'attache à envisager la place future des pays et l'organisation territoriale qu'ils sont susceptibles de refléter, à partir d'une démarche et de variables préalablement présentées.

Démarche

L'intérêt de la prospective d'une institution

La réflexion présentée ici s'inscrit dans une perspective originale, qui tient à son objet. Il s'agit d'envisager les devenirs possibles d'une forme institutionnelle, donc de proposer une prospective des institutions. S'agissant d'action publique, l'attention portée au cadre institutionnel nous paraît doublement justifiée : par leurs fonctions officielles et explicites, leurs domaines d'intervention, les institutions peuvent influer sur les flux affectant les activités et le dynamisme des territoires ; en outre, de par leur existence même et leurs logiques d'intervention, les institutions influent également sur les représentations, donc sur la définition des problèmes et des traitements, la mise en évidence ou la résolution des conflits, la reconnaissance ou l'assignation aux acteurs de rôles et de statuts.

Les institutions ne sont pas seulement le reflet des groupes d'intérêts ou des mécanismes économiques ; elles leur offrent des chambres d'écho, des prises ou des leviers d'intervention, formant un cadre qui permet de faire évoluer les choses. Ce faisant, le cadre institutionnel a une autonomie propre ; il encadre, filtre, oriente ; il facilite ou freine. Plutôt que de rechercher des causalités simples ou univoques, il nous faut donc comprendre comment chaque construit social est à la fois conditionné par sa configuration d'émergence et déterminant pour les constructions qui vont suivre[6], par un jeu d'influence mutuelle et de rétroaction.

Par ailleurs, le cadre institutionnel offre à l'analyste un point d'observation privilégié : il donne à voir les dynamiques sociales, les formes d'intervention, l'évolution des référentiels, etc. Nous nous intéressons donc au pays comme capteur ou révélateur de l'évolution générale des modes d'intervention de la puissance publique, et plus particulièrement des formes d'organisation territoriale par lesquelles elle affirme ou établit son emprise sur le territoire. De ce point de vue, nous ne nous concentrerons pas sur les tendances lourdes qui caractérisent les transformations contemporaines de l'action publique, mais sur les différents états du système d'action territorial qui peuvent résulter de ces transformations, et donc sur les divergences ou contrastes envisageables.

La multiplication des acteurs publics diversifie les évolutions possibles

La puissance publique, en effet, n'est plus un bloc monolithe, que l'État central et ses ramifications déconcentrées incarneraient ; elle est d'ores et déjà composite, associant l'État, dont la force reste grande dans la tradition de l'administration à la française, et des collectivités locales qui gagnent en autonomie depuis la décentralisation, voire d'autres acteurs – parapublics notamment – plus ou moins liés aux précédents par des relations fonctionnelles et/ou structurelles. Ce caractère

5. Notre propos s'est élaboré à l'occasion d'une réflexion prospective plus globale engagée par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR, devenue Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, DIACT) sur le rapport entre espaces ruraux et société urbanisée (Perriet-Cornet, 2002a et 2002b).

6. On se réfère sur ce point à la théorie de la structuration que propose Antony Giddens (1987).

composite offre prise à une variété de configurations alternatives, d'autant que l'objet « pays » lui-même semble relativement malléable. Dans la mesure où un grand nombre d'alternatives semblent aujourd'hui ouvertes, sans qu'apparaissent clairement des facteurs discriminants d'irréversibilité ou d'impossibilité, nous chercherons à envisager diverses possibilités d'évolution, plus qu'à en évaluer les probabilités.

L'analyse prospective de la mise en place des pays peut donc fonctionner comme un prisme, donnant à voir les diverses logiques à l'œuvre et les déterminants potentiels de l'état futur du système d'action local. Elle permet d'ouvrir la réflexion sur le statut des institutions locales, voire sur le statut du local. La réflexion prospective peut ainsi jouer pleinement son rôle de clarification des termes du débat, par un éclairage contribuant à la délibération et *in fine* à une décision publique collectivement assumée.

De plus, nous nous attachons à la prospective d'une institution territoriale, mais une prospective pour partie déterritorialisée : l'institution est ici appréhendée comme cadre générique (mais diversement mis en œuvre) et non pas saisie au concret, dans la manière – aux variétés potentiellement illimitées – dont elle est localement investie. Car ce n'est pas le devenir des pays en eux-mêmes qui nous importe, mais l'état du système d'administration ou de gouvernement local dont ils témoignent.

De ce fait, notre réflexion ne s'assimile pas à une prospective territoriale, telle qu'elle est désormais prônée et pratiquée (Goux-Baudiment, 2001). Nous ne nous intéressons pas aux facteurs matériels d'évolution du territoire, mais à un cadre d'action public, cadre qui peut être moteur ou être investi par les acteurs locaux.

Une démarche distincte de la prospective territoriale

Cette réflexion prospective ne part pas d'un territoire pour en estimer les ressources et opportunités et en caractériser les trajectoires ; elle se situe sur le plan des dynamiques institutionnelles, des relations entre acteurs globaux de l'aménagement du territoire et des modèles conceptuels qui président à l'évolution de ces relations. C'est en quelque sorte à un second degré que nous rencontrons la prospective territoriale. Ainsi, l'engagement des régions dans la prospective est une manière pour ces institutions jeunes d'affirmer leur autorité, leur maîtrise du temps ; cet enjeu de positionnement recoupe nos préoccupations, en ce qu'il témoigne de recompositions des relations interinstitutionnelles. Par ailleurs, les scénarios produits dans le cadre de prospectives territoriales à diverses échelles alimentent les réflexions de certains acteurs et peuvent ainsi servir de point d'appui au débat sur les pays ; nous nous y référerons à l'occasion.

Bien que conçues et pour partie discutées dans un cadre collectif, les réflexions qui suivent relèvent de la discussion entre experts et non d'une élaboration concertée : les principaux acteurs concernés par la mise en place des pays (au demeurant fort nombreux, par construction…) n'y ont pas été associés. Les éléments présentés ci-après ne constituent donc qu'une contribution au débat, soumise à la réflexion critique…

Notre travail s'est inscrit dans la démarche de prospective plus large au sein de laquelle notre réflexion a pris place[7]. À partir des principes de la méthode morphologique (Godet, 2000), une série de variables ont été identifiées, pour lesquelles diverses hypothèses étaient envisagées. La combinaison des hypothèses relatives aux différentes variables permet de caractériser différents états futurs possibles du système étudié et d'en tirer des scénarios d'évolution. L'identification des variables a résulté en l'occurrence d'un jeu d'allers-retours entre le groupe de prospective et les auteurs, permettant d'affiner progressivement les éléments pris en compte. Les variables identifiées n'ont pas fait l'objet d'une vérification supplémentaire (de type analyse structurelle), qui a semblé trop lourde au regard des délais et des formes de travail, et inadaptée quant aux participants à la réflexion (experts, et non acteurs engagés dans la mise en œuvre). Chacune de ces variables fait l'objet d'une brève présentation ci-après.

S'agissant d'une prospective d'une forme institutionnelle traduisant une politique publique, les scénarios proposés sont issus du croisement entre deux groupes de variables qui nous paraissent correspondre aux deux principaux déterminants des évolutions à analyser : les principes d'action publics d'une part, les rapports de force institutionnels d'autre part. Le choix du croisement entre variables des deux ordres (et leurs diverses modalités possibles) est fonction de la compatibilité des objectifs entre eux et de la cohérence des scénarios qui en découlent.

7. Groupe de prospective territoriale « Espaces naturels et ruraux et société urbanisée », mis en place début 2000 par la DATAR sous la direction scientifique de Philippe Perrier-Cornet et la présidence de Bertrand Hervieu. Le principe de travail retenu a été l'élaboration de scénarios par agrégation successive des hypothèses relatives aux variables identifiées, constitutives du système évalué (méthode morphologique). La réflexion présentée est issue de la partie du travail réalisé dans le cadre de ce groupe dédiée à la recomposition territoriale. Cette réflexion a donné lieu à des micro-scénarios, eux-mêmes combinés dans les scénarios globaux élaborés par le groupe. Ces éléments d'origine ont cependant été approfondis et retravaillés pour les besoins de ce texte, ce qui n'engage pas le groupe de prospective. Ce travail a été mené en totale indépendance par rapport au groupe « Représentation et complexité territoriale », fonctionnant en parallèle.

Le statut des scénarios diffère quelque peu des analyses qui président à la construction des variables. Puisqu'il s'agit de récits, et même de fictions – mais de fictions plausibles, nous nous autoriserons un style plus libre que dans l'énoncé d'observations empiriques établies ou d'interprétations scientifiques validées. Exercice d'imagination, la prospective s'adresse elle-même à l'imagination des lecteurs, qui doivent pouvoir prolonger la réflexion en mesurant toutes les implications possibles des différents scénarios et des choix qu'ils recouvrent. Telle est la seule ambition des cinq scénarios présentés.

Variables

On peut identifier certaines tendances lourdes qui caractérisent l'évolution de l'intervention étatique depuis les années 1980 (voire 1970) : territorialisation de l'action publique, entendue comme sa différenciation et son adaptation aux caractéristiques respectives des territoires d'intervention (Duran et Thoenig, 1996) ; complexité croissante des montages institutionnels et multiplication des partenariats, avec la décentralisation d'une part, l'implication accrue des acteurs privés d'autre part ; contractualisation des interventions pour donner une forme à l'engagement partenarial. Ces différents mouvements caractérisent de notre point de vue les principes d'action publique. En complément, certains équilibres institutionnels traduisent les choix organisationnels effectués par l'État, notamment les arbitrages effectués entre différentes instances, en termes de financement ou de compétence.

Les principes d'action publique

Le rôle de l'État et ses modes d'intervention

Depuis plus d'un demi-siècle, la recomposition territoriale a été conçue comme un renforcement de l'efficacité de l'État. Ces conceptions étaient sans doute partagées par une partie des concepteurs des pays dans leur version de 1995. Cependant, la recomposition territoriale en cours est concomitante d'une remise en cause du rôle central de l'État. Cet État désacralisé ou « situé », selon l'expression de Salais (1996), rompt avec le modèle hégélien d'un État extérieur doté d'une rationalité surplombante qui contrôle le territoire national découpé en une série de territoires emboîtés, lieux de résolution de problèmes prédéfinis. *A contrario*, « l'État situé » se caractérise par la recherche d'une solution adaptée aux besoins du lieu. Il ne présume pas de l'homogénéité des situations mais, au contraire, de leur hétérogénéité et tend à la respecter en instaurant des relations de proximité avec les acteurs locaux.

Pour corriger certaines défaillances de coordination, l'État participe, aux côtés de multiples acteurs aux conceptions différentes, à un processus d'élaboration d'un traitement du problème posé. Dans la gestion de l'incertitude de la situation, le rôle de ce type d'État consiste non pas à s'inscrire dans une logique d'assurance mais à propager la confiance dans l'action en cours, en tenant en réserve son engagement hypothétique. Selon Salais, « la confiance ainsi créée dans l'efficacité de l'action permettra le plus souvent d'éviter l'engagement ». Cette évolution tendancielle du rôle de l'État est susceptible de se prolonger, mais on peut également envisager la réaffirmation de sa responsabilité et de la spécificité de ses missions.

La question de la subsidiarité

L'usage du terme de subsidiarité s'est généralisé en raison de son utilisation pour caractériser la répartition de la puissance publique entre l'État et l'Union européenne. La subsidiarité est présentée comme une référence pratique d'organisation administrative, visant à ne confier des responsabilités à un niveau institutionnel que lorsqu'elles ne peuvent être efficacement exercées par des échelons plus locaux. Notion ambivalente, la subsidiarité peut être invoquée aussi bien pour justifier le transfert de compétence vers le haut que pour légitimer un mouvement inverse vers le bas.

Plus fondamentalement, cette notion s'inscrit dans une longue tradition qui insiste sur la prééminence de l'Homme sur l'État. La notion témoigne ainsi avant tout du refus du centralisme de tradition jacobine (Goyard-Fabre, 1999). Elle peut être interprétée comme une tentative de limitation des pouvoirs de l'État afin de surmonter les conflits entre l'autorité du pouvoir et la liberté des individus. Elle tend à replacer la société civile et l'individu au fondement du fonctionnement politique, les pouvoirs publics n'entrant en jeu que lorsque l'initiative privée s'avère défaillante.

Dans cette perspective pluraliste, l'échelon local n'est plus seulement un niveau commode d'administration pour renforcer l'action publique, mais devient une source de souveraineté, objet à ce

titre d'une forme de sacralisation. La subsidiarité correspond à une symbolique émergente de l'action locale : des frontières moins rigides, des compétences territoriales étendues, des groupes locaux valorisés (Faure, 1997). Certaines formes d'organisation comme le pays sont susceptibles d'occuper une place importante dans la mise en œuvre politique de la subsidiarité. Faure emploie ainsi l'expression de « pays-subsidiaire » pour désigner le pays comme forme possible d'un niveau de rencontre entre les administrations et les collectivités locales dans un cadre non administratif, non imposé, non électoral.

Gouvernance, partenariat et participation

La difficulté actuelle de l'État à apparaître comme le principal détenteur de la légitimité suprême favorise l'émergence de nouveaux acteurs prétendant à une légitimité égale à la sienne. La gouvernance[8] décrit ainsi de nouvelles formes d'actions publiques élaborées sur le mode du partenariat et de la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs marchand et associatif, les groupes d'intérêts et les populations elles-mêmes.

Pour les politiques de développement, c'est aussi la nécessité de construire des ressources spécifiques qui conduit à instaurer des relations de gouvernance. L'internationalisation des échanges, en incitant les entreprises à innover, a suscité l'organisation d'un espace de services aux entreprises (Greffe, 1990). Dans le même temps, la décentralisation libérait une série d'initiatives locales et favorisait l'affirmation de la région comme interlocuteur privilégié des petites et moyennes entreprises. « Ainsi, sous le double effet de la mondialisation et de la régionalisation semble s'être progressivement instaurée, en matière de développement économique », une logique de gouvernance qui bouleverse les clivages public-privé et impose « une autre façon de réguler l'économie au travers de la diffusion de normes, de valeurs, de modèles et de référents communs... » (Ganne, 1997, p. 289).

Le pays peut faciliter l'instauration d'une gouvernance plus ou moins ouverte. Il peut donner naissance à des alliances novatrices comme à des modes de relations assez traditionnels entre les pouvoirs locaux et l'État.

Reste que la gouvernance favorisée par les conseils de développement des pays se rattache à un discours sur la démocratie locale, mais de manière conditionnelle, la concertation annoncée pouvant être plus ou moins formalisée et effective, et problématique. En effet, la mobilisation des acteurs locaux ainsi prônée se réalise selon deux modes différents : l'un sollicite le citoyen auquel on demande son avis sur les orientations du programme de développement choisi et l'autre s'adresse à l'agent économique remarqué pour ses compétences et sa capacité à s'impliquer dans des projets. Ce mélange est probablement un facteur d'efficacité dans l'animation, mais il revient souvent à conférer aux entrepreneurs un rôle important ; si cette expression qui s'inscrit dans la longue tradition saint-simonienne présente beaucoup d'intérêt, il n'est pas légitime de la justifier au nom de la démocratie, dont les principes sont totalement différents.

La contractualisation des interventions

Le mode contractuel de relation découle d'une vision de l'action publique partenariale où la légitimité et les moyens d'action sont partagés entre diverses institutions, publiques ou privées. En matière d'aménagement et de développement territorial, les premières tentatives de politiques contractuelles remontent au milieu des années 1970 quand les contrats de pays (initiés en 1975 par la DATAR) puis les chartes intercommunales (1983) avaient visé « à construire une offre politique capable d'accueillir des initiatives locales dans un cadre contractuel où l'État puisse également exister » (Gaudin, 1999, p. 236). Les débats récents ont conduit à systématiser ces articulations.

La décentralisation, en accroissant l'autonomie des différents niveaux de collectivités, a renforcé les besoins de coordination et fait de la démarche contractuelle une solution privilégiée. De là sont nés les contrats de plan État-région (CPER)[9], où se sont inscrits les nouveaux contrats de pays, contrats d'agglomération et contrats de ville. Les régions et les départements ont de leur côté multiplié les politiques contractuelles visant à encadrer l'action intercommunale, tandis que l'État initiait en parallèle une politique de contractualisation avec les grands établissements publics ou les entreprises publiques.

Le contrat forme un cadre de moyen terme régissant les relations entre institutions et fixant les choix d'intérêt mutuel. La contractualisation des politiques publiques vise aussi à améliorer le contrôle des engagements réciproques des

8. Repris du terme anglais *governance*, qui signifie textuellement les formes de conduite d'une organisation humaine ou le gouvernement d'une structure politique territoriale.

9. Dont les héritiers sont les récents contrats de projet État-région, signés début 2007.

parties, dans l'esprit du modèle économique principal-agent. Au fil de sa généralisation – les pays constituant l'un des vecteurs possibles de cette propagation, la contractualisation finit par être érigée en modèle politique, fort éloigné cependant des théories politiques contractualistes héritées de Rousseau et Kant…

Les équilibres institutionnels

En complément de ces transformations majeures de l'action publique territorialisée, qui caractérisent avant tout les fondements de l'intervention publique, le référentiel auquel elle se rattache et les formes qui en découlent, le devenir des pays dépend d'arbitrages relatifs au système institutionnel territorial. L'organisation des institutions locales et leurs ressources, les relations qui s'établiront entre les différents niveaux de gouvernement et les équilibres de pouvoir qui en résulteront forment le cadre d'affirmation et de reconnaissance des pays.

La décentralisation comme point de départ

Le principe d'un approfondissement du mouvement de décentralisation engagé par l'État dans les années 1980 semble faire consensus au sein des élites politiques françaises. Si certains cercles administratifs ou intellectuels peuvent se montrer réticents ou prudents face à cette perspective, le débat politique tend à se centrer sur les modalités de la décentralisation (notamment ses contreparties financières), voire sur son ampleur, mais non sur son principe. Dans ces conditions, la décentralisation peut être considérée comme un point de départ.

Les options concernent les niveaux privilégiés, notamment entre la région et le département, et *in fine* le nouvel équilibre entre l'État et les collectivités locales (Floquet, 2002). L'État, en effet, peut aussi bien se désengager de l'action territoriale, laissant cette responsabilité aux niveaux intermédiaires de collectivités, que réaffirmer sa présence, mais sur des champs de compétence ou des enjeux bien délimités et considérés comme stratégiques.

Les compétences des collectivités locales

Les compétences des collectivités locales évoluent sous l'effet de deux mécanismes, parfois contradictoires. Le premier recouvre la dévolution légale des pouvoirs, qui assigne certaines compétences à tel niveau de collectivité, ce parfois de façon exclusive. Le second mécanisme résulte de l'initiative propre des institutions locales, qui investissent des champs d'intervention jugés stratégiques par leurs responsables. Cette extension des interventions s'inscrit souvent dans l'absence de texte. Elle relève parfois d'une logique d'offres présentées par des collectivités locales qui se perçoivent en concurrence et cherchent à marquer leur territoire tant physique qu'institutionnel. Mais cette évolution peut aussi résulter de la sollicitation active de l'État, ou profiter de sa mansuétude[10].

Ces mouvements peuvent déboucher sur diverses configurations. Une clarification et une répartition formelle des compétences entre niveaux de collectivités sont souvent souhaitées. La tendance actuelle est plutôt à l'établissement d'un équilibre de fait reflétant les ressources et capacités d'influence respectives de chaque niveau ; on ne peut exclure d'ailleurs une clarification de fait, un niveau de collectivité s'érigeant comme pivot, en concentrant les décisions stratégiques et les moyens d'intervention.

Le financement de l'action locale

Différentes mesures d'ordre fiscal ont conduit avant la dernière réforme de décentralisation à modifier les conditions de financement des collectivités locales. La suppression de la vignette automobile puis de la part régionale de la taxe d'habitation, ainsi que la réforme de la taxe professionnelle (suppression de la masse salariale de son assiette) soulignent le rôle maintenu de l'État dans la détermination des conditions de financement des collectivités locales. De manière générale, il s'est agi de substituer des dotations d'État à des recettes de la fiscalité locale. La part de l'appareil complexe de dotations provenant de l'État dans le total des budgets locaux s'était ainsi accrue[11], suscitant l'inquiétude des exécutifs locaux. En réponse, un principe d'autonomie financière des collectivités locales, sous la forme d'une garantie de la part des ressources propres des collectivités dans leurs ressources budgétaires, a été inscrit en 2003 dans la Constitution, à l'initiative du gouvernement Raffarin. Ces réformes soulèvent une interrogation plus large sur le système institutionnel local que l'État entend promouvoir et sur le degré de contrôle qu'il entend conserver sur l'exercice des compétences (encadrement normatif, par exemple) et sur les marges de manœuvre financières des collectivités.

10. Sollicitation de l'État, par exemple en matière universitaire, lorsqu'il fait appel aux financements des collectivités locales pour la création de nouveaux établissements ou se repose sur la contribution des régions aux investissements en matière de recherche ; mansuétude lorsqu'il ferme les yeux, généralement pour des raisons économiques ou sociales, sur des interventions en contradiction manifeste avec les textes, par exemple dans certains cas d'aide aux entreprises.

11. L'effet de ces dotations sur l'autonomie locale peut être discuté. Le mécanisme des dotations globales laisse aux collectivités une large autonomie dans l'affectation des crédits, et leur disparition réduirait les capacités d'action des collectivités aux bases fiscales les plus faibles. La mobilité croissante des populations entre catégories d'espaces justifie par ailleurs le recours à des ressources extérieures, venant contrebalancer les coûts induits par la fréquentation de populations non résidentes. Enfin, une partie de ces dotations sont spécifiquement destinées à certaines catégories de territoires et relèvent de la fonction redistributive de l'État dont la légitimité fait l'objet d'un large consensus.

L'intercommunalité

Le mouvement de renforcement de l'intercommunalité est désormais bien établi[12]. Les seules véritables interrogations concernent d'une part le degré d'extension du phénomène, et d'autre part la nature de la relation entre niveaux municipal et intercommunal. Sur le premier point, les options opposent la couverture exhaustive du territoire national et le maintien du caractère volontaire (couplé cependant à la règle de la majorité qualifiée) de l'intercommunalité, qui permet à certaines zones de ne pas s'y engager. Sur le second point, l'élection intercommunale, selon les modalités qui seraient retenues, peut conduire à un affaiblissement de la commune, progressivement vidée de sa substance (Moquay, 2002). Enfin, la conception des pays comme fédérations d'intercommunalités semble s'affirmer, mais diverses traductions peuvent être faites de ce principe, selon la répartition des moyens opérationnels et le positionnement de chaque niveau comme centre de décision stratégique.

L'Europe

Les politiques européennes, par l'intermédiaire des fonds structurels essentiellement, ont influé de façon notable sur les politiques des collectivités locales et incidemment sur leur organisation – notamment en promouvant l'élaboration de projets territoriaux à des échelles supracommunales (Callois et Moquay, 2006). L'impact futur de ces politiques européennes sur l'organisation territoriale française est incertain. Les institutions de l'Union européenne semblent jouer délibérément une alliance avec les niveaux régionaux et locaux, pour conforter mutuellement leurs interventions. Mais l'intégration à l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale va détourner pour une large part les aides européennes des régions d'Europe occidentale. L'effet direct des politiques structurelles européennes sur l'organisation des collectivités locales est donc susceptible de se réduire ; en parallèle, cependant, l'incidence croissante des mécanismes normatifs européens, avec par exemple l'extension des réglementations relatives à la concurrence ou aux marchés publics, pourrait contraindre fortement – mais de manière indirecte – les priorités d'intervention et les formes d'organisation préconisées.

Scénarios

Les différentes variables qui viennent d'être sommairement présentées, et l'ensemble des combinaisons qui en résultent, orientent l'organisation territoriale et donnent un sens à la mise en place et au fonctionnement des pays. Nous souhaitons esquisser diverses configurations emblématiques, offrant autant de débouchés potentiels à la politique des pays. Les trois premiers scénarios présentés résultent d'une modification des rapports de force qui permettent à l'un des échelons de collectivités de s'imposer. Les deux autres perspectives sont bâties selon une autre logique ; dans le premier cas, la dislocation des pays est envisagée ; dans l'autre, la prolifération institutionnelle née de l'absence de prééminence d'une structure sur l'autre débouche sur une différenciation spatiale des situations suivant les rapports de force locaux.

La trajectoire 95 : le pays instrument de rénovation de l'État central

Ce scénario repose sur une articulation forte entre les pays et l'État, qui chercherait à se réformer pour maintenir son rôle de pilote de l'aménagement du territoire et de garant de la cohésion nationale. Ce scénario reflète l'horizon visé par les concepteurs de la LOADT de 1995 : à la fois une réaffirmation de l'État et une reconnaissance des pouvoirs décentralisés. On peut trouver une autre présentation de ce cas de figure dans le scénario du « centralisme rénové » proposé par la DATAR (2000).

Le pays est ici un échelon relativement fort, épaulé par les services de l'État qui l'érigent en interlocuteur privilégié et en relais de ses politiques. La logique veut d'ailleurs que l'État réorganise ses propres services pour mieux se mouler dans la configuration des pays, soit par le redécoupage des circonscriptions administratives, soit par l'adaptation du fonctionnement interne des services au traitement de projets territoriaux transversaux. Les pays deviennent l'échelon de référence pour l'organisation des services publics et déterminent les orientations de développement de leur territoire, dans tous les domaines : économie, cadre de vie, enseignement, transport, sécurité publique, etc.

Un des points qui reste indéterminé dans ce scénario est le type d'interlocuteurs qui s'affirment à l'échelle des pays. Ceux-ci peuvent laisser une large place à l'expression des acteurs économiques et sociaux, dans un retour au modèle des forces vives qui fit florès dans les années 1960 sous la forme du projet de participation gaulliste

12. Ainsi 91 % des communes, représentant 85,5 % de la population française, appartenaient à un groupement intercommunal à fiscalité propre au 1er janvier 2007 (source : ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales).

ou à travers les tentatives d'opposition constructive qu'était censé incarner le mouvement des clubs (Club Jean Moulin et Club des institutions républicaines, notamment) largement ouvert à ces forces.

Les pays peuvent tout autant être accaparés par les élus locaux, forts du regain d'autorité acquise dans la décentralisation, tandis que l'État, soucieux de l'obtention d'un *modus vivendi* avec les collectivités, accepterait ce partage du pouvoir. L'émergence de cet espace politique, nécessitant de nouveaux médiateurs, sécréterait ainsi une nouvelle génération de notables.

D'autre part, ce scénario voit le niveau intercommunal devenir l'échelon opérationnel de mise en œuvre des orientations définies par le pays. En revanche, il ne permet pas de trancher quant à l'équilibre des pouvoirs entre départements et régions, qui paraissent figés dans les rapports de force issus de la décentralisation, et déterminés de manière quasi unilatérale par l'État. Dans cette perspective, c'est donc bien la relation à l'État qui est centrale, et qui fonde le statut présent et à venir des pays.

La trajectoire 99 : l'Europe des régions

Ce second scénario table sur la constitution d'un axe stratégique fort alliant l'Europe, les régions et les pays. D'un point de vue institutionnel, ce scénario voit le triomphe des échelons nouveaux, et l'effacement du cadre ancien d'administration de la République : le département disparaît et l'État dépérit partiellement. Il se concentre sur ses fonctions régaliennes maintenues, quoique pour partie contraintes par l'affirmation des normes européennes. Mais parallèlement, il renonce, sous la contrainte des rapports de force entre différents niveaux institutionnels ou en raison du choix délibéré de certaines élites possédant suffisamment de ressources pour se réinvestir ailleurs, à jouer son rôle de péréquation ou d'orientation du développement. L'État national, déprécié par son incapacité à lutter contre « l'éviction du politique par le marché » (Habermas, 2000), cède la place à l'État européen légitimé par son aptitude à réaffirmer l'autonomie du politique. Mais comme ce pouvoir n'est pas en mesure de s'imposer sur le même registre que l'État-nation en tant qu'échelon monopolisant la souveraineté interne et externe par sa puissance unifiante, il pourrait rechercher sa pérennité politique en tentant d'organiser à différents niveaux géographiques le pouvoir participatif et communautaire (Ferry, 2000). Étranger aux traditions de l'État-nation, le pays pourrait d'autant plus aisément s'imposer comme l'un des échelons par lequel, dans le cadre de cette constellation politique européenne, les citoyens auraient effectivement la possibilité de contribuer à la détermination des conditions jugées souhaitables comme cadre de leur vie collective.

Dans ce scénario, les pays (échelon de planification stratégique) et l'intercommunalité élue (échelon opérationnel) se renforcent et sont reconnus comme interlocuteurs de la région dans le cadre de relations contractuelles. La région impose sa légitimité en assurant une articulation entre pôles urbains et espaces ruraux (en termes de flux économiques et démographiques). Même si elle n'évoque pas directement le rôle du niveau européen, et n'envisage évidemment pas l'affaiblissement de l'État, la LOADDT de 1999 s'inscrit dans une telle perspective.

Les pays se trouvant en situation de relais des interventions régionales, leur situation est fortement contrastée selon les politiques régionales, avec un double enjeu : celui du contrôle politique du territoire, celui de la détermination de l'action économique. Les choix régionaux vont ainsi déterminer les formes (taille, modalités de fonctionnement) et les finalités des pays[13]. Dans cette logique, le pays pourrait d'ailleurs devenir à terme la circonscription d'élection des conseillers régionaux dont l'ancrage territorial serait recherché pour accroître leur légitimité. En tant qu'outil de mise en œuvre des politiques régionales, le pays se révèle avant tout le siège de politiques de développement économique, mais on ne doit pas exclure que certaines régions privilégient le pays comme cadre territorial des politiques de solidarité.

La métropolisation hégémonique

Dans ce troisième scénario, l'accent est mis non plus sur les stratégies institutionnelles de l'État ou de l'Europe et l'évolution de leur poids respectif mais sur la dynamique urbaine, résultant du jeu apparemment plus spontané des économies d'échelle et de la préférence des consommateurs et des employeurs pour la variété, qui renforce le phénomène de métropolisation. Dans cette perspective, ce sont les agglomérations qui prennent l'ascendant sur l'ensemble des autres institutions. Les agglomérations s'affranchissent des orientations de l'État, tandis que les régions sont écrasées, n'ayant su trouver les moyens d'imposer leur vocation d'orientation et de conciliation des

13. Ce cas de figure correspond au scénario « À chaque région son modèle de pays », proposé par Lajarge et Giraut (1999).

dynamiques de développement (ou de déclin !), qui s'expriment désormais sans réserve.

Dans une telle configuration, les espaces ruraux se diluent dans les aires d'influence urbaines, ou sont relégués au statut d'espace interstitiel aux structures d'encadrement déliquescentes. Un système de polarisation extrêmement hiérarchisé se constitue, allant des grandes métropoles aux espaces ruraux les plus périphériques – pour autant que l'on puisse encore les considérer comme intégrés au système. Des politiques contractuelles s'instaurent entre des institutions de forces extrêmement inégales (les grands pôles urbains face à des espaces en déshérence). Cette forme de contractualisation dissymétrique entérine les logiques de domination urbaine, favorisant l'hégémonie sans partage des conceptions urbaines de la campagne, tournée selon les cas vers les fonctions productives ou récréatives[14].

L'État se replie sur des fonctions de compensation, essentiellement exercées dans les espaces périphériques, dénués de véritables enjeux de développement. Il y conserve un rôle de gestionnaire du territoire (véritable « jardinier de la nature », au profit de populations rurales et urbaines). Plus important, il assume une fonction – modeste – de péréquation entre espaces urbains et surtout au profit des espaces périphériques (notamment en veillant à ce que soit au moins assuré un niveau minimal de services publics).

Les villes dominent les pays, *via* notamment l'intercommunalité d'agglomération, qui incarne le pouvoir urbain par son double caractère d'instance de planification et d'impulsion du développement et de prestataire de services et d'équipements. À l'ombre de ces pôles puissants végètent des institutions reléguées mais qui ont su trouver une vocation par défaut. L'État, affaibli, s'appuie ainsi sur les pays comme relais d'une politique redistributive, visant à maintenir à flot des espaces ruraux délaissés. Les pays font ici ou là figure de béquille, fragile appui d'espaces périphériques, alors qu'ils ont été vidés de toute substance dans les aires d'influence directe des agglomérations. Enfin, ces dispositifs peuvent être utilisés dans quelques cas au service d'une stratégie défensive d'opposition à la dynamique urbaine, dans une tentative aussi vaine que régressive.

La disparition des pays

La disparition des pays nous semble *a priori* peu probable, malgré les réticences de certaines fédérations d'élus locaux, en particulier l'assemblée des départements de France, et un net affaiblissement du soutien étatique[15]. De nombreuses forces convergent pour trouver un intérêt dans les pays, et chercher à s'y appuyer ou s'y incarner : des intérêts politiques, des alliances institutionnelles, des visions économiques, un référentiel en affirmation autour de la territorialisation et de la contractualisation de l'action publique… Cependant, dans un exercice prospectif, il nous semble réducteur de n'envisager que des formes de renforcement de la structure en débat, sans évoquer sa disparition pure et simple ou sa dilution.

Le premier cas de figure envisageable serait une réaffirmation des structures administratives menacées par l'émergence des pays, en premier lieu les départements. Cette hypothèse peut s'appuyer sur une dynamique de simplification administrative qui se réaliserait au détriment du dernier échelon apparu. De manière plus réaliste, on peut imaginer une contre-offensive, dans le débat politique national, des forces politiques attachées au département, visant à bloquer toute dynamique de réforme allant dans le sens d'un renforcement des institutions régionales. Le sacrifice des pays pourrait alors être obtenu comme compensation à l'acceptation d'une régionalisation accrue. Il pourrait aussi marquer le retour à des formes institutionnelles plus classiques, disposant de ressources fiscales propres et stables, dans un cadre électif clair.

Deuxième cas de figure, la faillite des pays pourrait résulter de la remise en question d'une conception de la complémentarité ville-campagne qui permet d'intégrer dans les périmètres d'action de l'animation économique des pôles ruraux, voire même des petits pôles urbains. Cette remise en cause s'accompagnerait d'un retour à une intercommunalité rurale purement défensive, centrée sur des objectifs économiques de maintien de l'agriculture et de contrôle du sol. La déliquescence des pays déboucherait sur plusieurs sentiers d'évolution envisageables dont l'un pourrait correspondre au scénario de l'hégémonie de la métropolisation poussé à l'extrême, où aucune forme d'organisation rurale ne subsisterait.

La notion de pays pourrait également être mise à mal par une contestation des effets positifs de la proximité géographique qui légitiment actuellement les approches territoriales. Une perte de crédit de l'action publique au plus proche des

14. Ce cas de figure correspond au scénario néo-libéral envisagé par la DATAR (2000).

15. Ainsi a-t-il été un moment envisagé d'exclure les pays de l'appel à projets « Pôles d'excellence rurale », lancé en 2005.

acteurs pourrait naître de la stigmatisation des effets négatifs comme ceux liés à la dispersion des moyens et à la captation abusive des transferts publics par des intérêts privés. Ces inconvénients éprouvés par des apprentissages concrets en cours de mise en œuvre finiraient par être jugés plus importants que les aspects positifs aujourd'hui mis en exergue.

La prolifération institutionnelle

Ce scénario, qui est à nos yeux une issue probable de l'évolution actuelle, ne voit aucun niveau institutionnel s'affirmer de manière radicale vis-à-vis (et aux dépens) des autres. La pérennité des échelons institutionnels et l'apparition progressive d'échelons supplémentaires de coordination tels que les pays (et l'intercommunalité) empêchent l'émergence d'une collectivité chef de file, les différents niveaux d'institutions s'entendant pour bloquer toute tentation hégémonique comme toute tentative de remise à plat. De ce fait, on assiste à l'enchevêtrement d'initiatives de développement peu coordonnées et faiblement lisibles. Cette multiplicité d'initiatives peut laisser place aux stratégies opportunistes des entreprises comme des individus et à la surenchère entre collectivités. Pour peu que se développent des formes de participation ou d'expression, telles que la possibilité de réaliser des référendums à tous les échelons et dans tous les domaines, et cette faible lisibilité pourrait se transformer en une véritable cacophonie[16].

Dans ce maelström institutionnel, les pays sont divers, et diversement présents. On aboutit à une sorte de kaléidoscope des pays, renvoyant aux équilibres politiques et aux leaderships locaux, économiques ou politiques (Ségas, 2005)… Les pays valent ce que pèsent les notables locaux ! De fait, le pays est un échelon fort de coordination là où il constitue une intercommunalité intégrée (disposant par conséquent des moyens de sa politique), ou bien lorsque des acteurs économiques forts ont su s'imposer aux autres acteurs institutionnels. Ailleurs, le pays est un échelon plutôt faible, voire inexistant. De la même manière, la compétition entre pays et intercommunalité ou encore avec les parcs naturels régionaux est parfois exacerbée par les conflits entre élus ou entre acteurs, et parfois résolue dans un réel consensus programmatique, ou dans l'affirmation d'un pouvoir hégémonique local. Quant à l'organisation et au fonctionnement interne des pays, leur diversité est telle qu'il est impossible de voir émerger des modèles clairs.

L'accentuation de la décentralisation, dont les configurations possibles sont testées grâce à une expérimentation différenciée selon les départements et les régions, s'inscrit dans cette logique. De même, la possibilité offerte à d'autres structures que les pays, les agglomérations et les parcs naturels régionaux d'émarger aux financements contractuels d'État[17] ouvre à de multiples formes institutionnelles la possibilité de se revendiquer comme échelons pertinents d'élaboration de projet. Ces évolutions rendent ainsi plus probables la réalisation de cet ultime scénario.

Celui-ci peut faire l'objet de trois lectures. Une première interprétation s'arrête à son caractère chaotique, pour en déduire l'effondrement prochain du système. Une seconde y voit une phase transitoire, de laquelle émergerait un nouvel ordre territorial rénovant les formes anciennes sans remettre en cause les principes de l'organisation du territoire fondée sur l'emboîtement précis d'échelons territoriaux gigognes. Une troisième peut y voir une forme nouvelle et pérenne de territorialisation de l'action (Giraut et Vanier, 2000) dont le caractère illisible serait dû à la rémanence des anciennes grilles de lecture, privilégiant un ordre territorial ; dans cette hypothèse, les acteurs – mais quels acteurs ? – s'adapteraient peu à peu à la nouvelle configuration, et développeraient des manières de voir et de faire plus en phase avec la complexité des nouvelles formes d'organisation et des enjeux qu'elles reflètent.

Conclusion

Notre intention, au fil de cette réflexion, était double. D'une part, il s'agissait d'explorer les conditions et modalités d'une prospective institutionnelle, c'est-à-dire d'une réflexion sur les évolutions possibles d'un cadre institutionnel, lui-même soumis à de multiples forces d'interprétation. Faire, en quelque sorte, une prospective territoriale peu territorialisée, c'est-à-dire restant à un niveau institutionnel générique plutôt que s'ancrant dans des agencements d'acteurs et des pratiques locales spécifiques. D'autre part, il s'agissait d'éclairer le débat sur l'organisation territoriale de la République, en envisageant diverses configurations autour de la mise en place des pays.

Parce que le pays résulte avant tout d'une forme procédurale d'intervention publique, l'interrogation sur son devenir recouvre des enjeux relatifs à l'appropriation du dispositif par diverses catégo-

16. Ce qui s'apparente au scénario « l'hétérogénéité des situations engendre la cacophonie » de Lajarge et Giraut (1999).

17. *Via* notamment les récents appels à projets portés par la DIACT ou les futurs contrats de projet régionaux.

ries d'acteurs et sa transformation de l'intérieur. Ces mécanismes d'appropriation par les acteurs locaux ou par les niveaux institutionnels intermédiaires (la région et le département, notamment) peuvent à nos yeux donner des significations très contrastées à la mise en place des pays et modifier de façon notable l'impact qui en résultera.

Il n'en reste pas moins que la politique des pays a fait l'objet d'actes législatifs et exécutifs nationaux, qui déterminent les conditions et – pour partie – les finalités de la mise en œuvre du dispositif sur le terrain. L'interrogation sur le devenir des pays rencontre ici des enjeux d'évolution par la remise en cause extérieure et la redéfinition institutionnelle du dispositif ; elle est sensible à l'évolution des politiques nationales, et notamment au débat politique et parlementaire. Les redéfinitions et ajustements récents, visant à harmoniser les logiques d'organisation intercommunale, de planification urbaine et d'aménagement du territoire, et privilégiant le recours à des appels à projets et donc la mise en concurrence des territoires (Epstein, 2005), peuvent ainsi réorienter le dispositif esquissé depuis douze ans.

En proposant les réflexions qui précèdent, nous faisons néanmoins le pari que des lignes de force sous-tendent les évolutions institutionnelles de ces dernières années, lignes de force orthogonales aux oppositions partisanes et susceptibles de résister aux ajustements formels des dispositifs législatifs. La recomposition territoriale en cours n'est pas déterministe – et les contrastes qui marquent les scénarios envisagés en témoignent, mais les réformes successives s'inscrivent dans un mouvement général qui dépasse, sous-tend ou enserre les dispositifs institutionnels proposés. ❐

Résumé

La réorganisation des institutions locales françaises associe décentralisation et recomposition institutionnelle, notamment par le renforcement de l'intercommunalité et la mise en place des pays. Une réflexion prospective appliquée à ce dernier échelon permet de mettre à jour les processus institutionnels à l'œuvre. Après avoir présenté la démarche de prospective suivie, l'article passe en revue les principaux déterminants de l'évolution des cadres de l'action locale et présente cinq scénarios d'évolution, chacun situant les « pays » au sein d'un état différent du système de gouvernement local. Ces scénarios reflètent les rapports de force entre institutions locales et la dynamique générale de l'administration territoriale de la République.

Abstract

During the last decades, the reform of French local government came through decentralization and institutional cooperation. One of the institutional devices of this reform has been the creation of "pays", a loose territorial cooperation frame in which several municipalities had to discuss common objectives and to define implementation plans. Based on a forecasting studies methodology, the paper proposes to examine the potential evolution of this institutional level. We examine the main factors shaping the evolution of French local institutions and suggest and discuss five scenarios for the future of the "pays", reflecting the respective weight of different authorities and the general dynamics of local government.

Bibliographie

CALLOIS, J.-M., MOQUAY, P., 2006, La territorialisation des politiques de développement rural : acquis des expériences antérieures et perspectives, *Ingénieries EAT*, numéro spécial, p. 155-163.

DATAR, 2000, *France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, Paris, 87 p.

BOURSE, F., MOUSLI, M., 2004, *Synthèse et évaluation du programme prospective et territoires 2020,* DATAR-GERPA, 60 p.

DURAN, P., THOENIG, J.-C., 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

EPSTEIN, R., 2005, Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires, *Esprit*, n° 319, p. 96-111.

FAURE, A., 1997, La subsidiarité rampante des territoires en politique, *in* FAURE, A., *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, Paris, p. 227-251.

FERRY, J.-M., 2000, *La question de l'État Européen*, Gallimard, Paris, 319 p.

FLOQUET, C. (collectif issu d'un groupe de réflexion de la DATAR), 2002, *Pour en finir avec la dé-centralisation. Scénario pour la réforme régionale et l'organisation des pouvoirs locaux*, Éditions de l'aube, La Tour d'Aigues, 230 p.

GANNE, B., 1997, Politiques publiques industrielles et systèmes d'aide aux entreprises en France depuis 25 ans, *Espaces et sociétés*, n° 88-89.

GAUDIN, J.-P., 1999, L'espace public des politiques contractuelles, *in* FRANÇOIS, B., NEVEUN, E., *Espaces publics mosaïques : Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, PUR, Rennes, p. 231-247.

GIDDENS, A., 1987, *La constitution de la société*, PUF, Paris, 474 p.

GIRAUT, F., VANIER, M., 2000, Plaidoyer pour la complexité territoriale, *in* GERBAUD, F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Éditions de l'aube, La Tour d'Aigues, p. 143-172.

GODET, M., 2000, *La boîte à outils de prospective stratégique*, Cahiers du LIPS, Paris, n° 5, 102 p.

GOUX-BAUDIMENT, F., 2001, *Quand les territoires pensent leurs futurs*, Éditions de l'aube, La Tour d'Aigues, 161 p.

GOYARD-FABRE, S., 1999, *L'État, figure moderne de la politique*, Armand Colin, Paris, 184 p.

GREFFE, X., 1990, Économie du partenariat, *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 643-652.

GUÉRIN, M., MOQUAY, P., 2002, Intercommunalité, pays : les recompositions territoriales, *in* PERRIET-CORNET, P., *À qui appartient l'espace rural ?*, L'aube/DATAR, La Tour d'Aigues, p. 105-132.

HABERMAS, J., 2000, *Après l'État-Nation : une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris, 162 p.

LAJARGE, R., GIRAUT, F., 1999, Que vont les pays devenir ? Entre normalisation, cacophonie et abandon : cinq scenarii, *Norois*, vol. 46, n° 181, p. 219-222.

MOQUAY, P., 2002, Quelle fonction pour les élus demain ?, *in Et devinez sur qui ça retombe ? ou la vie quotidienne des maires dans 32000 communes*, Mairie-conseils – CDC, La documentation française, Paris, p. 219-274.

MOQUAY, P., 2005, L'État territorialisé, ou l'arroseur arrosé : les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France, *in* BHERER, L. *et al.*, *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, PUL, Ste-Foy (Qc), p. 85-116.

PERRIER-CORNET, P., 2002a (dir.), *Repenser les campagnes*, L'aube/DATAR, La Tour d'Aigues, 280 p.

PERRIER-CORNET, P., 2002b (dir.), *À qui appartient l'espace rural ?*, L'aube/DATAR, La Tour d'Aigues, 141 p.

SALAIS, R., 1996, Action économique publique et conventions de l'État : éléments d'un problème, *in Cinquième congrès de l'Association Française de Science Politique*, 1996, 17 p.

SÉGAS, S., 2005, Le développement comme ressource politique : conflits autour des « pays », *in* BHERER, L. *et al.*, *Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, PUL, Ste-Foy (Qc), p. 339-362.