

Présentation au colloque *L'Alsace est à venir ; l'Alsace est à vouloir*
organisé par Pierre Klein (Initiative Citoyenne Alsacienne)
à la MISHA, Strasbourg, 9/11/2016

Pays, identités et territoires de projet

Jean-Alain Héraud

(Texte finalisé le 30 décembre 2016)

Les enjeux actuels de la restructuration des territoires nous amènent à nous pencher sur le rôle que peuvent jouer les *Pays*, une entité territoriale instituée dans les années 1990 et largement « oubliée » dans les projets et dispositifs récents de réforme territoriale. On peut voir dans cet oubli l'expression d'une malheureuse tradition politico-administrative en France qui amène à proposer régulièrement des concepts nouveaux pour les enterrer ensuite rapidement sous de nouvelles couches législatives et réglementaires. On peut y voir aussi une manifestation du peu de considération de la République Française pour les autres institutions publiques que celles de l'Etat central.

La réforme des compétences et des périmètres des collectivités régionales s'est faite sans vraiment tenir compte de leur avis (mais ce n'est pas ici notre principal propos) et sans chercher à analyser finement les territoires avant de prendre des décisions *top down* qui engagent si fortement l'avenir. La réflexion sur les *Pays* - qui se sont progressivement constitués à partir du terrain sur la base des lois d'orientation de 1995 et 1999 - aurait pu constituer un élément de réflexion préalable à une réforme réfléchie et concertée des périmètres régionaux. On en est bien loin ! A aucun moment du débat public n'a été évoquée la question de ces unités territoriales auto-organisées qui ont pourtant été voulues par le législateur à l'époque comme des « territoires de projet », un échelon de base de l'espace national, dans le cadre d'un développement local souhaité « plus participatif ».

Il faut bien admettre que le vrai motif des restructurations récentes est la rationalisation des services centraux de l'Etat, ce qui est certes louable ; mais en écartant toute considération des perceptions et projets propres des territoires, peut-on encore parler de démocratie participative ? Les collectivités territoriales qui, rappelons-le, tirent leur légitimité du vote des citoyens en région, sont sensées se débrouiller avec des périmètres reconfigurés technocratiquement en fonction des logiques de l'Etat central. Avec une telle politique, respecte-t-on ainsi la Nation dans toutes ses composantes ? A l'évidence, non.

Le problème récurrent de la France en la matière réside bien dans cette dernière question: à la différence d'autres nations européennes, elle s'est construite historiquement en même temps que

l'Etat. Il est donc très difficile pour les Français de penser la Nation autrement que via le filtre de l'Etat (central). Ce qui fut vrai pour l'Ancien Régime absolutiste le restera avec la République (en passant par l'épisode napoléonien). Cela dit, des voix se sont régulièrement élevées pour tenter de faire exister un autre point de vue. On évoque souvent les Girondins à l'époque révolutionnaire et leur défaite politique qui empêchera durablement de penser une France fédérale, même à la marge (régionalisation). Il y a eu cependant d'autres émergences de la réflexion territoriale décentralisée, comme par exemple la proposition de géographes célèbres entre la fin du 19^{ème} et la première guerre mondiale (Paul Vidal de la Blache, Lucien Gallois et surtout Pierre Foncin) de penser la France comme une mosaïque de *pays* qui expriment chacun une facette originale de la grande Nation.

Pierre Foncin parle de son concept de Pays comme « *le creuset d'un peuple en miniature que la communauté des besoins et des ressources, puis des traditions, des souvenirs et du langage, enfin des devoirs, a lentement organisé* » (cité par Sagnes, 2005, p.3). La proposition politique de Foncin était de faire de la France une fédération fondée sur quelques 350 *pays* regroupés en une trentaine de *régions*. Il trouvait l'échelon départemental mal cadré, les communes trop variables en taille, et par contre les arrondissements d'un périmètre relativement convenables – et pouvant servir de base de réflexion pour les pays. Cette perspective est-elle finalement si datée ? N'y a-t-il pas là un questionnement à reprendre ?

Les *pays* au sens contemporain - initialement pensés par la Datar, puis portés par des personnalités politiques comme Charles Pasqua (qui lance le débat en 1994 en tant que Ministre de l'Intérieur, avec son Ministre Délégué à l'aménagement du territoire Daniel Hoeffel), Dominique Voynet sous un autre gouvernement en 1999 (en relation avec la loi Chevènement sur l'intercommunalité) - doivent-ils être aujourd'hui considérés comme obsolètes ? On peut le craindre : les nouvelles dispositions législatives interdisent d'en créer de nouveaux et visent à transformer ceux qui existent en « pôles d'équilibres territoriaux et ruraux ». Par ailleurs, au niveau local, ce sont les métropoles qui font l'objet de toutes les attentions, ainsi que les grandes régions comme première subdivision de la nation.

Pourtant la démarche des Pays pourrait apporter une dimension complémentaire utile pour resserrer les liens entre les citoyens et la gouvernance territoriale. Ne peuvent-ils pas occuper une place laissée vacante entre les regroupements communaux et les nouvelles régions ? Peuvent-ils en particulier aider l'Alsace à s'affirmer au sein du Grand Est ?

Nous proposons dans ce texte¹ une analyse de l'idée de *Pays*, en remontant jusqu'à l'époque gallo-romaine pour montrer l'ancienneté de ces territoires (dans de nombreux cas), puis en évoquant l'évolution qui, de l'ancien régime jusqu'à la révolution industrielle et citadine des 19^{ème} et 20^{ème} siècles, a profondément modifié la perception de tels territoires identitaires sans pour autant supprimer l'intérêt du périmètre de proximité qu'ils constituent, particulièrement dans les zones non métropolitaines du territoire.

Notre objectif est aussi de faire comprendre à l'aide d'un petit rappel d'Histoire et de Géographie que l'attachement que manifestent parfois les citoyens à leurs territoires (à diverses échelles) mérite

¹ Nous reprenons assez largement ici les idées développées au sein d'un groupe de travail de l'Association de Prospective Rhénane (APR) consacré à l'étude des *Pays*. Cette réflexion donne lieu à la publication progressive de notes sur le site de l'association (<http://www.apr-strasbourg.org/>). Voir en particulier le premier document rédigé par Henri Nonn et moi-même.

un peu de respect. Cet attachement, souvent qualifié par les discours « politiquement corrects » d'*identitaire* pour le déprécier, est à notre avis source de richesse s'il est bien vécu. Premièrement, il faut souligner que ces identités collectives sont moins fictives qu'on ne le pense – et c'est le travail de l'historien de le montrer, en rapport étroit avec le géographe. Deuxièmement, elles peuvent être sources de dynamiques de développement, comme le montre toute la littérature sur le développement local, l'entreprise et l'innovation : Benko & Lipietz, 1992 ; *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* « Economie de proximités », N°3/1993, Krugman (1995) ; Gilly & Menville, 1999 ; etc. Pour une application à l'espace du Rhin Supérieur, voir Héraud (2014).

1. Le Pays : une notion qui remonte loin dans le temps

Le terme « pays » renvoie à une notion bien plus ancienne que le concept territorial contemporain - une notion qui est porteuse d'*identité collective* à un niveau géographique fin. Il nous semble qu'avant d'aborder l'histoire du concept administratif récent il est bon de revenir sur le sens profond et ancien du terme. Nous nous inscrivons avec cet article dans la tradition de Fernand Braudel (1986) qui évoque une France plurielle, avec des pays qui se perpétuent même à travers les divisions administratives modernes.

Dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle, le terme a été popularisé de diverses manières. « Vivre et travailler au pays » est un slogan des années 1960. Cependant, Jean Renard (1995) nous rappelle que Paul Vidal de la Blache, le grand géographe français (1845-1918) l'a théorisé en son temps : « *Dans la géographie vidalienne, [le pays] apparaît comme espace pertinent d'analyse : le territoire est découpé en autant de pays qu'il y a de sociétés locales enracinées* » (Renard, 1995, p.71). Par ailleurs, Pierre Foncin, déjà évoqué, publie en 1898 un texte intitulé « *Les pays de France. Projet de fédéralisme administratif* » (*Revue de Paris*, vol.2, 737-767). Ce géographe historien a rêvé de concevoir « un vaste catalogue de tous les pays de France » et il a été suivi dans ce projet par diverses sociétés géographiques, à partir du Congrès de Bergerac en 1885. Historiens, géographes, sociologues... partent en quête d'un cadre d'étude pertinent. Mais comme le résume très bien Sagnes (2005), il y a aussi des enjeux politiques et de gouvernance : *les débats que suscite le pays posent en filigrane la question de la «bonne» échelle du local*. Et en effet, à partir des années 1990, l'idée de *pays* ressurgit sous la forme d'un concept d'aménagement et de développement des territoires. Dans la loi Pasqua-Hoeffel du 4 février 1995, le Pays est défini comme un espace intermédiaire entre le Canton et le Département, ce qui rejoint bien l'intuition de Foncin qui pensait à des Pays de la dimension des Arrondissements.

Les géographes de la Troisième République fondaient en fait leur approche de ce que l'on peut appeler des territoires « naturels » (par opposition aux territoires politico-administratifs) sur une très vieille notion que véhicule le terme même de *pays*. L'étymologie du mot est latine (*pagus*) ou plutôt gauloise dans la mesure où c'est la transcription en latin d'un mot celte qui définissait une contrée occupée par un « peuple » à un certain moment de l'histoire (au moment de l'invasion romaine).

1.1 Du *pagus* gallo-romain aux pays actuels

Ce terme n'est même pas propre aux tribus celtiques qui peuplaient une grande partie de la Gaule, car il existe plus généralement dans les langues Indo-Européennes pour désigner une délimitation territoriale, par exemple à l'aide de pieux. En ce sens on peut dire que les pays tirent (au moins un peu) leur identité d'une tribu gauloise particulière. Cependant ces pays vont aussi être influencés ou

modifiés par d'autres peuples (doit-on parler d'invasions ou, de manière plus neutre, comme en allemand de *Völkerwanderungen*...) pendant et après l'épisode de la colonisation romaine. Beaucoup de peuples germaniques ont laissé leur trace partout en France : les Francs assez largement au Nord, les Burgondes dans le centre-est, les Wisigoths en Occitanie et en Catalogne, etc. Mais il y a aussi eu des celtes de Grande-Bretagne (Cornouaille) qui sont revenus « celtiser » la Bretagne, des scandinaves qui ont fait souche en Normandie avant de conquérir l'Angleterre, des tribus venues des steppes d'Asie centrale (Alains) qui se sont installées ici et là dans l'Ouest de la France, etc... Bref, l'Histoire est beaucoup plus compliquée dans le détail qu'on ne le pense, mais les noms de lieux gardent dans une large mesure la trace des pays gaulois précédant la conquête romaine.

Pour preuve que ces *pagi* ont laissé des traces sur la géographie contemporaine, humaine et même administrative, prenons l'exemple du *Pays de Vannes* qui a été constitué en Bretagne Sud sous l'impulsion des lois d'orientation des années 1990. Il faut rappeler² que le Vannetais (Bro Gwened) existe – encore que dans une plus grande extension géographique - depuis le 9^{ème} siècle ! Et son nom vient de plus loin: c'était déjà à peu près le territoire du peuple *vénetè*, vaincu par Jules César vers 56 avant notre ère. L'empire romain a rebaptisé au 5^{ème} siècle la ville de Darioritum en *Civitas Venetum* (Vannes). Il y a bien eu, dans ce cas, assimilation d'un territoire et de sa capitale à un peuple précis.

En effet, quand les Romains ont construit leurs « provinces » (ce qui veut dire en latin : des territoires acquis par la *victoire* militaire) ils l'ont fait avec pragmatisme, en respectant très souvent les organisations territoriales préexistantes et donc en fonction des peuples qui habitaient les territoires à ce moment-là. C'était d'autant plus nécessaire que le pouvoir romain jouait souvent un peuple contre un autre dans des systèmes complexes d'alliances. Dans ce contexte gallo-romain, « *les villes ont en général perdu leur ancien nom pour prendre celui du peuple dont elles étaient la capitale et c'est de ce nouveau nom que dérivera le plus souvent leur nom moderne* » (Lerat, 1977, p. 34). On voit donc se structurer des territoires autour d'anciennes capitales de peuples gaulois - peuples au départ relativement nomades mais qui vont désormais se fixer³. Ainsi, au 4^{ème} siècle, Ammien Marcellin, qui consacre plusieurs livres à l'administration romaine en Gaule, décrit une forme d'aménagement du territoire qui s'appuie sur les communautés existantes. Dans des documents un peu plus tardifs et plus précis, comme la *Noticia Galliarum*, Lucien Lerat repère un catalogue de 17 provinces gallo-romaines comprenant un total de 105 cités. Tiens ! le rapprochement est tentant avec une vingtaine de régions et une centaine de départements...

La permanence de certains périmètres à travers les siècles et par-delà les migrations est un fait qui mérite d'être souligné. Ainsi, le peuple germanique Burgonde, arrivé en Gaule au 5^{ème} siècle, a été fixé par le général romain Aetius sur le territoire des Gaulois Allobroges : il leur a donné un lieu pour qu'ils se tiennent tranquilles... et apparemment la cohabitation avec les celtes du coin ne s'est pas trop mal passée. Du coup, la Bourgogne est autant héritière des Burgondes que des Allobroges,

² On peut trouver ce type d'informations dans les ouvrages d'historiens (par exemple Lerat, 1977), les travaux d'étymologistes (Dauzat, Rostaing, 1978), mais aussi sur les sites internet des collectivités, ainsi que Wikipédia.

³ Il est bien connu par exemple que Lutetia a été rebaptisée Paris en fonction du peuple des Parisii dont elle était la capitale. De même : Metz (ex Divodurum), est la capitale des Médiomatriques qui résidaient principalement en Moselle ; Le Mans (ex Vindinon), des Aulerques Cénomans qui résidaient dans la Sarthe; Reims (ex Durocortorum), des Rèmes qui étaient des « belges » établis sur la Marne, etc. Mais ce n'est pas systématique : Argentoratum est devenue Strasbourg à l'époque germanique, signifiant une forteresse à la croisée de chemins, plutôt que la place centrale d'un peuple. A l'inverse, Trêve (Trier) en Palatinat est l'ancienne capitale des celtes Trévires.

mais il reste un périmètre approximatif qu'on peut encore appeler de nos jours Bourgogne - comprenant éventuellement la Franche-Comté, à savoir la partie de Bourgogne qui est restée dans le Saint Empire. Ce cas de « pays » est grand comme une région contemporaine, mais il se structure en pays de niveau géographique plus fin : Dijonnais, Bresse, Charollais, Morvan, Puyssais, etc. R. Chapuis et S. Passequé (*in* Bleton-Ruget et al. 2002) commentent une enquête faite auprès des habitants de Bourgogne dans une vingtaine de territoires lors de la constitution des *pays*, d'où il ressort que le critère premier d'adhésion à l'idée de pays est l'Histoire - avant les caractères naturels, l'économie, la culture et les éléments politiques. A une époque où les médias ne parlent que d'économie (globalisée) ou d'enjeux politiques contemporains, il est bon de rappeler que le citoyen reste attaché aux filiations historiques quand on l'interroge sur ses sentiments d'appartenance collective.

Urban (2003, p.80) donne un autre exemple de permanence historique à très long terme, concernant les limites du territoire actuel de l'Alsace :

« La pierre des Douze-Apôtres, entre Wingen sur Moder et Goetzenbruck, est vraisemblablement un ancien menhir comportant des sculptures chrétiennes, mais il a servi de borne frontière, à l'époque celtique, entre la cité des Médiomatriques et celle des Triboques, puis à l'époque gallo-romaine entre la Belgica et la Germania superior, plus tard entre les Francs et les Alamans, enfin entre la Lorraine et l'Alsace. »

1.2 Et les départements dans tout cela ?

Revenons à l'exemple de la Bretagne sud. Les révolutionnaires de 1789 ont voulu effacer la trace de l'Ancien régime en rebaptisant « Morbihan » le Pays de Vannes situé autour du golfe du même nom, mais au bout du compte, c'est bien toujours approximativement du même territoire qu'il s'agit, celui du peuple Vénète...

On peut répéter cette histoire pour beaucoup de départements, ce qui montre que ces derniers ne tombent pas de la dernière pluie et constituent au contraire de véritables héritages de l'histoire des peuples. Ils ne sont pas des circonscriptions administratives totalement inventées à la Révolution comme beaucoup de gens le répètent sans bien connaître l'Histoire. Un coup d'œil sur un atlas départemental comme Barbier & Boubounelle (1983)⁴ ou une visite des sites internet des collectivités (ou Wikipédia) suffit à s'en convaincre. L'Aveyron n'est rien d'autre que le Rouergue, un nom qui renvoie aux Rutènes ; le Maine et Loire c'est l'Anjou (ex-pays des Anducaves) ; l'Indre et Loire c'est la Touraine (ex-pays des Turons) ; les Hautes Pyrénées c'est la Bigorre (qui doit son nom à un peuple aquitain, qui n'était pas celte mais probablement proto-basque : les Bigerri). De même, la Creuse, c'est la Marche (limite des pays francs à une certaine époque) ; la Charente, c'est l'Angoumois ; la Somme, la Picardie ; etc.

Bien sûr, tous les départements ne correspondent pas exactement à un peuple gaulois : les Pyrénées Atlantiques sont composée du Pays Basque français et du Béarn. Cela dit, les béarnais sont des aquitains comme les basques, romanisés depuis un peu plus de mille ans (la toponymie béarnaise porte le témoignage de cette histoire, comme le montre par exemple Rebenne, 2012), mais qui ont

⁴ Barbier & Boubounelle (1983) introduisent leur Atlas Départemental par la phrase suivante ; « Le département est une cellule vite qualifiée d'artificielle. Mais depuis l'œuvre de l'Assemblée constituante, le département est devenu notre cadre de vie ». C'est vrai, mais nous pensons qu'il faut aller bien au-delà de cette remarque car ces territoires existaient pour la plupart bien avant la Révolution.

gardé bien des points communs culturels avec les basques. Signalons toutefois que les *pays* dans l'acception la plus ancienne évoquée ici (*pagi*) peuvent correspondre à des territoires plus larges ou plus petits que les départements actuels : le Poitou (pays des Pictons) est partagé entre la Vendée, les Deux Sèvres et la Vienne ; par contre, la Charente maritime est formée de l'Aunis et de la Saintonge.

Ajoutons à ce panorama départemental que les Pyrénées orientales sont un morceau de Catalogne annexé à la France, comme le Nord est à peu près la partie française de la Flandre. Bref, les révolutionnaires n'ont pas rayé d'un trait l'ancienne partition géographique et les départements possédaient au départ plus d'homogénéité culturelle, voire linguistique, qu'on ne veut bien l'admettre dans le « récit républicain » standard. La question n'est pas ici de défendre le maintien du *Département* au titre de très vieilles identités, mais de rappeler que les découpages administratifs ne sont pas aussi artificiels qu'on ne le pense et qu'il pourrait être utile de s'en souvenir avant de pousser des restructurations par le haut sans égard pour la géographie et l'histoire.

Il est certain que les anciennes identités sont plus ou moins assumées par les populations actuelles. Cela dit, le brassage démographique considérable des populations depuis tous ces siècles ne transforme pas pour autant les territoires en un *melting pot* indistinct. Par exemple, les immigrés et descendants d'immigrés dans une zone géographique reprennent en partie les valeurs et manières de faire de la zone et pas d'une autre, indépendamment du fait qu'ils peuvent continuer à se sentir une identité liée à leurs racines étrangères (autres régions de France ou du monde).

1.3 Les évolutions plus récentes en Alsace

Dans le cas de l'Alsace, les identités départementales bien affirmées - comme on a pu le voir encore récemment lors du référendum sur la fusion des deux départements d'Alsace en 2013 - ne sont pas totalement surprenantes si l'on considère l'Histoire. La population à l'époque celte était déjà différente : Séquanes au sud, comme en Franche Comté ; Triboques et Médiomatriques (comme en Moselle), dans le nord du Bas-Rhin. Il en va de même avec l'établissement des tribus germaniques plus tard : Alamans au Sud, Francs au Nord. La suite de l'histoire enracine les différences entre le Nord et le Sud de l'Alsace, par exemple avec l'influence autrichienne dans ce qui est actuellement le Haut Rhin. L'influence culturelle des Habsbourg est sensible d'une manière générale dans tout le sud du Rhin Supérieur, pas seulement en Alsace. Et cela a pu poser problème : comme le rappelle avec un certain humour Henri de Grossouvre (2007, p.72), « *en 1813, le baron de Roggenbach, de Fribourg, est mis à pied de ses fonctions administratives par l'Etat badois pour 'mentalité autrichienne' (österreichische Gesinnung)* ».

Au bout du compte, sans le « rattachement » à la France, Mulhouse serait probablement suisse et Strasbourg capitale d'une région ou d'un Etat commun avec le Pays de Bade. Naturellement, ce n'est pas une raison rationnelle pour refuser de former un grand département alsacien que certains appellent de leurs vœux, mais cela montre qu'on ne raye pas d'un trait les identités territoriales, même à l'époque de la « globalisation ». En un mot : l'identité alsacienne au sein de la République Française ne fait guère de doute, mais elle résulte certainement plus du détachement (c'est la partie de la Rhénanie qui est devenue française) que d'une identité préexistante. Ne pas accepter de voir cette réalité en face peut amener à des maladresses politiques...

2. La représentation du *pays* et son évolution

Comme nous l'avons vu, le sens commun de Pays renvoie à la « terre natale » et à une localisation de référence collective, destinées à indiquer un « territoire identitaire » partagé, soit en termes d'origines d'appartenance, soit de pratiques de vie : coutumes, langue ou patois, famille au sens large, liens sociaux... En tout cas, la base majeure en est affective, mentale, et largement personnalisée, hors des références aux territoires administrés par des autorités publiques. Dans les esprits, c'est une *petite nation* pour des groupes d'individus réunis par des références partagées en matière d'histoire, de géographie et de vie en société. Il y a clairement une dimension *patrimoniale* dans l'attachement au pays.

2.1 Les pays comme expression d'une diversité patrimoniale de la nation

Les Rois de France ont été des centralisateurs, mais ils ont beaucoup plus toléré la variété culturelle et linguistique des divers pays de France que les penseurs post-révolutionnaires (l'archétype étant l'abbé Grégoire qui plaidait avec grande conviction pour l'uniformisation républicaine). Pour les rois, la variété « provinciale » ne remettait pas en question le développement de leur souveraineté. Elle leur permettait d'illustrer la diversité de leurs peuples tout en gommant peu ou prou d'autres fractures comme les religions ou, les provenances ethniques... La mémoire patrimoniale faisait partie de la construction de l'identité nationale comme de l'identité locale. La suite de l'Histoire va remettre en question cet équilibre.

Le sentiment national ne s'est pas seulement renforcé du fait de l'idéologie républicaine. Le progrès technique a joué un rôle considérable, particulièrement tout au long du 19^{ème} siècle, quand les transports ont permis les désenclavements géographiques, économiques et socio-culturels, en banalisant échanges et déplacements. Il en va de même avec l'innovation organisationnelle, comme le développement de l'appareil juridico-administratif, ou la densification du maillage en services et équipements publics. Paradoxalement, on prend conscience de la variété des territoires de France dans le même mouvement qu'on la réduit. Cela se fait par la multiplication des inventaires de ressources et d'informations permettant la connaissance des diverses facettes de « la multitude des pays composant la France » au sens de Braudel (1986) et le développement de l'appareillage statistique qui facilite l'établissement de tableaux comparatifs régionaux. La connaissance « savante » des pays s'enrichit, mais leur personnalité se réduit par l'acculturation des campagnes à partir des villes, de l'école et du service militaire, par l'accroissement des rôles des notables et des fonctionnaires, ainsi que par des brassages migratoires liés à l'emploi.

Ainsi, avec les thèmes idéologiques nés de la Révolution, mais aussi avec l'essor des technologies (système liant sciences, technologies et organisations), des enjeux nouveaux apparaissent autour des pays : débuts de l'aménagement du territoire ; courants politiques régionalistes ; regain d'études sur la ruralité, entre vision conservatrice des terroirs et démarches de modernisation des campagnes (Bleton-Ruget, Bodineau & Sylvestre, 2002). Cependant, avant la période contemporaine, le Pays reste une notion à contours flous. C'est une combinaison d'espace de vie, de trame sociale et ou de travail qui n'entre pas dans le découpage administratif. L'affirmation d'une appartenance à un tel territoire localisé se double le plus souvent d'une référence à un territoire plus vaste dans lequel le Pays est inclus. Le Sundgau fait partie de l'Alsace, le Pays vannetais de la Province de Bretagne, ou le Pays Lauragais (ancien Pays de Cocagne) du Languedoc. Dans « l'identité » déclarée par les individus et les groupes, les deux échelles territoriales (région/pays) s'imbriquent fréquemment.

2.2 L'opposition ville-campagne

Une évolution importante, sur un autre plan, est à signaler. A compter de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, l'économie nationale devient plus intégrée, avec des relais et des intermédiaires qui sont fondamentalement urbains. Le maillage territorial de plus en plus dense en services et équipements publics (typiques du monde urbain) modifie les perceptions. La vie matérielle des territoires l'emporte sur les éléments affectifs, produisant un passage à des territoires plus « fonctionnels » que symboliques. Les « fonctions » étant la plupart du temps conçues et produites dans les villes, la modernisation met en relief les polarités et centralités métropolitaines. Du coup, les territoires perdent leur aspect *mosaïque* au profit de *dispositifs hiérarchisés*. La vie locale associe désormais souvent des campagnes à des bourgs-centres voire à des villes qui concentrent des services et des commerces de base. Parallèlement, le sentiment régional tend à se reporter sur la capitale de région.

Les *pôles urbains* exercent une influence sur des clients et usagers d'un *Umland* de plus ou moins grande extension. Ces nouveaux territoires ne se sentent pas contraints par les dispositions administratives ou par les traits socio-culturels locaux hérités. La vie « fonctionnelle » prend le pas sur les « représentations » plus ou moins idéalisées du Pays et de sa ruralité d'antan. De même, elle peut rendre obsolètes des délimitations composées sous la Révolution comme les cantons et les arrondissements.

Les pôles urbains en développement vont progressivement créer une fracture des territoires traditionnels et remettre en question la notion de Pays en tant que catégorie universelle. Il va y avoir dorénavant : dans les espaces ruraux, des pays maintenus dans les représentations mentales mais correspondant à des zones en déprise – au moins démographique et souvent économique – ; et des pays englobés dans une polarisation métropolitaine, ce qui en modifie complètement la dynamique et la représentation identitaire. Même le niveau départemental tend à devenir obsolète dans certains cas : Lyon absorbe une grande partie du Rhône en reprenant officiellement les fonctions départementales sur le périmètre de son aire métropolitaine ; d'autres grandes villes pourraient suivre, comme par exemple l'Eurométropole de Strasbourg qui représente la moitié de la population du Bas-Rhin.

Le cas de l'Alsace (et plus généralement de l'espace transfrontalier du Rhin supérieur) est cependant un peu particulier car les territoires hors métropole ne sont jamais du rural profond. L'organisation polycentrique rhénane fait que la campagne y est toujours péri-urbaine et qu'il y a abondance de villes moyennes relativement résilientes. Enfin, la réalité transfrontalière exceptionnellement active multiplie les possibilités d'appartenance à des espaces très structurés : l'extrême Nord de l'Alsace apparaît sur la carte nationale comme une sorte de finistère, mais dans la réalité c'est la grande banlieue de Karlsruhe ; Saint Louis et le Sundgau sont des éléments du système bâlois et non de lointaines périphéries de Mulhouse...

3. L'émergence du fait urbain et des bassins de vie

Même en dehors des métropoles, la vie des pays s'est progressivement constituée depuis au moins deux siècles autour de fonctionnalités urbaines. En milieu rural, le *bourg-centre* a fixé les activités du niveau du quotidien : commerce de détail alimentaire et non-alimentaire de base, guichets bancaires, dispensaires, collège... Ces bourgs ont concentré des professions liées à la vie des campagnes (notaire, cabinet d'assurance, collecteurs de produits agricoles, etc.) dans une aire faite de plusieurs communes (Laborie & Renard, 1997). C'est ainsi que vont se former des « *bassins de vie* ».

Des activités commerciales moins quotidiennes et des services plus spécialisés comme ceux de la sous-préfecture, du lycée, de l'hôpital, du théâtre, du palais de justice..., vont constituer les attributs de villes petites et moyennes. L'appareil statistique national fixe le seuil de la ville moyenne autour de 20 000 habitants. Les bassins de vies sont aussi reliés entre eux : une meilleure articulation aux réseaux de transports comme les gares permet d'animer et de desservir plusieurs bassins de vie à la fois. Leur aire d'exercice dépasse rarement les 20 km de rayon. Plusieurs dénominations non officiellement reconnues ont été utilisées pour parler de ces bassins de vie: pays-arrondissement, bassin d'équipement, secteur socio-économique, ou simplement « Pays de... ».

Les capacités et les dynamismes des villes sont variables. Elles dépendent de leur insertion dans la géographie industrielle ou commerciale régionale et nationale en transformation, ou des densités et extensions des systèmes agricoles. Un numéro des *Cahiers de démographie locale* (Léger, 2014) consacré aux villes moyennes donne une analyse approfondie des conditions variées de la dynamique démographique de celles-ci. Les fonctions industrielles ont souvent renforcé le peuplement urbain en attirant de la main d'œuvre. Cependant, l'éventail des services proposés peut aider à la consistance et à l'extension de la zone d'influence de cette forme de pays sans forcément induire une forte croissance de population.

A l'époque contemporaine, les écarts deviennent davantage dépendants des catégories des firmes industrielles installées, ainsi que des services privés assez élaborés qu'elles contribuent à fixer sur le territoire. On peut évoquer en particulier l'importance des KIBS (*Knowledge-intensive Business Services*) dans l'attractivité des territoires aussi bien que dans leur développement endogène à travers les systèmes localisés d'innovation (Doloreux *et al.*, 2010). Ces services aux entreprises (et aussi aux organisations publiques) participent à l'efficacité et à la créativité des « écosystèmes » locaux d'activités de manière d'autant plus efficaces qu'ils constituent un système dense et varié en spécialités. Cette logique implacable favorise irréversiblement les espaces urbains par rapport aux espaces ruraux et les grandes métropoles par rapport aux villes moyennes.

Dans ce nouveau cadre, le rôle des cantons et arrondissements comme centres ou relais politiques et stratégiques est fortement remis en cause. La mutation des systèmes spatiaux élémentaires vers des bassins de vie et des zones d'influence de villes implique un changement de paradigme dans l'idée qu'on se fait du *pays*. L'administration centrale est en train de réfléchir à une redéfinition des périmètres des arrondissements. Sur le terrain, l'intercommunalité avance, parfois même la fusion communale. On voit bien que le système territorial français est à la croisée des chemins. Le paradoxe est qu'au moment où l'action gouvernementale semble tourner le dos au concept de *pays* institué par les lois d'orientation des années 1990, la pertinence de cellules territoriales de cette échelle se renforce. Il s'agit de repenser les pays et les solidarités de terrain qu'ils expriment d'une manière renouvelée.

En ce qui concerne l'Alsace, comment la redéfinir comme un assemblage d'unités quelque peu hétérogènes mais formant système ? Cette région historique est aussi bien formée de territoires à l'ancienne ayant retrouvé de nouvelles vocations (le Sundgau) que de métropoles moyennes et grandes, de territoires témoins des révolutions industrielles (bassin potassique, vallées vosgiennes) en quête de nouveaux projets créatifs, et même de territoires restés relativement ruraux comme l'Alsace bossue.

4. De l'expérience des années 1990 aux instruments des années 2010

Beaucoup de concepts sont à notre disposition pour reconstruire l'Alsace à partir de cellules territoriales de base. On a même l'embarras du choix. Nous avons évoqué, explicitement ou implicitement : les nouvelles intercommunalités (ou des fédérations d'intercommunalités); les bassins de vie ou bassins d'emploi que décrit l'INSEE, lesquels ont une réalité socio-économique manifeste, les Arrondissements que les services de l'Etat vont devoir redéfinir – particulièrement pour les rendre conformes aux bassins de vie actuels, les Schémas de développement (SCOT)...

Rappelons que le SCOT, *schéma de cohérence territoriale*, instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000, est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle de plusieurs communes ou regroupements de communes, *un projet de territoire* visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage. On voit que la démarche de pays n'est pas loin de cet objectif. Finalement, ne pourrait-on pas faire concorder tous ces périmètres fonctionnels (SCOT, bassin de vie, intercommunalités...) pour constituer de manière définitive et durable des *pays* ? Les régions se définiraient ensuite naturellement comme un regroupement de pays.

Dans l'immédiat, il reste une question essentielle: réfléchir à l'utilisation des nouveaux instruments que créent les lois MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, du 27 janvier 2014) et NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République, du 7 août 2015). La première par exemple institue le PETR : il s'agit d'une structure permettant aux EPCI à fiscalité propre *en zone rurale* de « fédérer les initiatives locales et élaborer un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les Communautés de Communes qui la composent ». Une solution pour faire vivre les anciens pays constitués hors métropoles consiste à en demander la transformation en PETR. Plusieurs procédures sont prévues : parmi les quatre possibilités de création, l'une prévoit la transformation automatique des syndicats mixtes ayant été reconnu comme pays avant l'entrée en vigueur de la loi RCT (réforme des collectivités territoriales) du 16 décembre 2010.

Encore faut-il le vouloir. On peut citer de bons et de moins bons exemples. Dans le registre optimiste, rappelons que le Pays Basque devient au premier janvier 2017 une institution territoriale en fédérant 10 intercommunalités, soit 158 communes qui regroupent un total de 300 000 habitants. Cette institution aura des compétences en matière de développement économique, de mobilité, d'habitat, etc. Un contre-exemple est le Pays Loue-Lison en Franche-Comté. Il est formé de trois Communautés de Communes qui ont refusé la transformation du syndicat mixte de pays en PETR. Voici sans doute une occasion perdue de produire des territoires selon une logique ascendante. Comme quoi le Diable ne réside pas que dans les instances jacobines nationales...

Si les Alsaciens veulent retrouver une existence institutionnelle au sein du Grand Est, ne pourrait-on

pas imaginer une forme de reconstruction ascendante sur la base de Pays qui pourraient ensuite coopérer ? On peut espérer que l'Alsace saura faire fructifier son travail passé de constitution des Pays. Comme le montre la carte en annexe, l'ancienne Région est en effet complètement couverte par des Pays – à quelques exceptions près et en particulier sur la zone métropolitaine de Strasbourg. Apparemment l'affaire est comprise dans le Haut-Rhin où plusieurs pays font la démarche de rentrer dans les nouveaux statuts proposés par la loi MAPTAM, mais à notre connaissance on en parle peu dans le Bas-Rhin.

Les *Pays* des lois Pasqua et Voynet restent à notre avis des références intellectuellement intéressantes pour réfléchir à ces nouvelles briques de base de l'aménagement et du développement du territoire. Notons qu'il est important de distinguer les deux dimensions que sont (1) la gestion et l'aménagement des espaces *constatés* et (2) le développement de ces espaces par une démarche créative et entrepreneuriale qui peut soit leur redonner un sens nouveau, soit définir ce faisant un nouveau périmètre (on peut alors parler d'espaces de *projet*).

Nous partons du principe que les pays doivent être des territoires *auto-organisés* et des espaces de *projet*. Ce type de démarche est à l'origine des lois des années 1990 - et particulièrement de la Loi Voynet : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, LOADDT, du 25 juin 1999. L'esprit est celui d'une gouvernance plus participative des territoires, dans la mesure où les forces vives du territoire sont associées à la définition du projet territorial comme de son périmètre. Nous considérons par ailleurs que la démarche des « pays de projet » s'inscrit bien dans la philosophie actuelle de l'Union Européenne qui préconise des processus de type S3 : spécialisation *intelligente* des territoires sur la base de projets initiés et expérimentés dans une démarche ascendante et non pas technocratique (Foray, 2015).

L'esprit de la S3 (*smart specialisation strategy*) est l'expérimentation. Un projet à soutenir (dans ce cas par les Fonds structurels de l'UE) est une idée nouvelle impliquant le territoire, lancée par un réseau d'acteurs (pas forcément tous internes au territoire) qui s'engage à tester l'idée. C'est une conception ascendante de la politique de développement, car les spécialisations régionales ne sont pas *constatées* par une administration ou des experts (logique hiérarchique), mais révélées par les acteurs eux-mêmes. Foray (2015) et la Commission Européenne ont choisi le terme de « *entrepreneurial discovery process* » pour caractériser une manière de sélectionner les projets innovants non pas selon une logique de planification *top down*, mais plutôt par l'appel à propositions. De ce fait, la créativité est mise au centre du processus. Un bon projet mobilisateur doit mettre en œuvre les trois dimensions fondamentale de la créativité: la nouveauté, la pertinence (ici vis-à-vis du contexte territorial) et la volonté entrepreneuriale (Héraud, 2017).

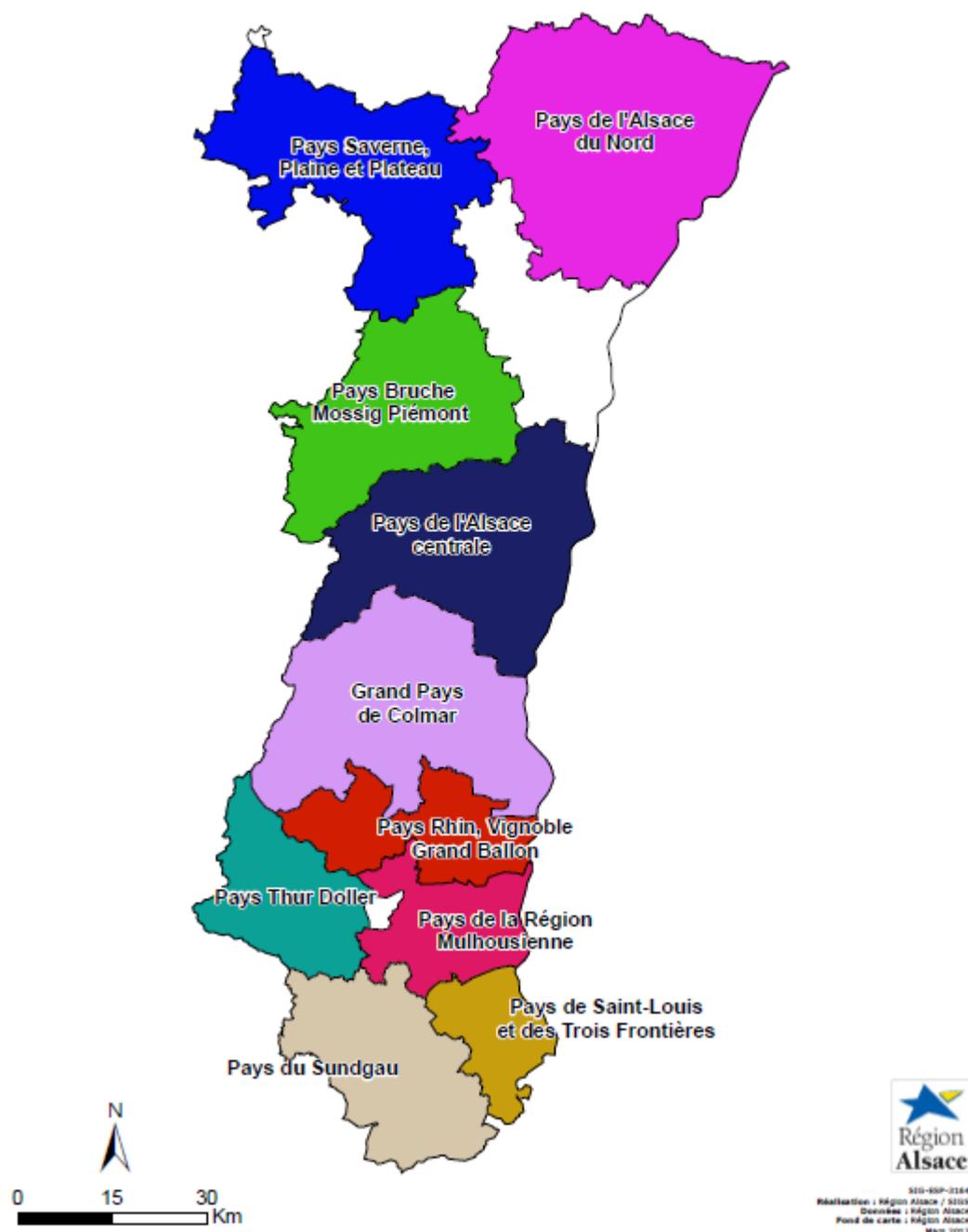
Conclusion

Certes, les Alsaciens mécontents du regroupement forcé dans le Grand Est peuvent rêver d'un destin corse. Rappelons que la loi NOTRe stipule : « *A compter du 1er janvier 2018, la collectivité de Corse deviendra une collectivité à statut particulier en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse du Sud et de Haute-Corse* ». Mais on vit dans un monde où il faut être crédible et tenace pour être entendu. L'échec du référendum de 2013 sur la collectivité unique d'Alsace, quoi qu'on puisse penser de ses modalités, des circonstances politiques particulières, des règles imposées pour l'exercice, etc., restera un obstacle symbolique puissant.

Ceux qui veulent l'Alsace doivent d'abord la construire, et de nos jours on construit sur des projets, pas sur des représentations passées.

Le postulat que l'Alsace est une « région naturelle », soi-disant une évidence dans la perception populaire qui devrait s'imposer à l'administration, est en réalité plutôt une hypothèse de travail. Les Alsaciens qui revendiquent plus de subsidiarité, voire de fédéralisme, dans l'organisation administrative de la France, doivent montrer l'exemple. Notre proposition de revenir à la notion de Pays s'inscrit dans un tel programme. On « démontrera » que l'Alsace possède une véritable identité lorsqu'on aura fédéré les pays qui la composent. Le fédéralisme, dont le principe de subsidiarité est le concept central, ne saurait être imposé par le haut. Par principe, il doit se construire à partir des composantes. Il faut expérimenter patiemment le regroupement stratégique des cellules élémentaires que sont les pays, les bassins de vie, les plaques d'intercommunalité...

Peu importe la terminologie et les instruments employés, il s'agit de repartir des fondamentaux, à savoir les territoires perçus par les habitants et les acteurs. Le territoire existe par les visions qu'il est en mesure de produire. Il faut dépasser la notion de territoire constaté et aller vers un territoire de projet(s). Il nous semble que la démocratie participative territorialisée doit se construire par la base de manière pragmatique, dans une logique de projets, puis de négociation avec les territoires voisins. C'est ainsi que la notion de Pays peut jouer un rôle important pour construire l'avenir des régions sur des dynamiques endogènes et proches du citoyen.



Références

- Barbier, J., Boubounelle, N. (1983) : *Atlas départemental*, Paris : Larousse.
- Benko G., Lipietz, A. (sldd) (1992) : Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique, Paris : PUF.
- Bleton-Ruget, A., Bodineau, P., Sylvestre, J-P. (2002) : « Pays » et territoires. *De Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, éditions de l'Université de Dijon.
- Bodineau, P. (2002), « Permanence et mutations des pays dans l'aménagement du territoire », in Bleton-Ruget *et al.* (op. cit) (51-57).
- Braudel, F. (1986) : *L'identité de la France*, Paris : Arthaud-Flammarion.
- de Grossouvre, H. (2007) : « Les retrouvailles », in : Alsace, porte de l'Europe Centrale, *Revue des Deux Mondes*, juin.
- Dauzat, A., Rostaing, C. (1978) : Dictionnaire étymologique des noms de lieux en France (2^{ème} édition), Paris : Librairie Guénégaud.
- Doloreux, D., Freel, M., Shearmur, R. (eds.) (2010), *Knowledge-Intensive Business Services. Geography and innovation*, Farnham, UK: Ashgate.
- Foray (2015), *Smart specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation policy*, Regional Studies Association, London: Routledge.
- Gilly J-P., Menville, J. (coord. par) (1999) : Entreprises et territoires, *Sciences de la Société*, N°48, octobre.
- Héraud, J-A. (2014), « Culture et créativité au cœur des processus de développement urbains et régionaux : le cas du Rhin Supérieur », in R. Kahn, R. Le Squère, J-M. Kosianski (sldd) *Cultures régionales, développement économique. Des ressources territoriales pour les économies régionales*, Paris : L'Harmattan (169-183).
- Héraud, J-A. (2017) : “A new approach of innovation: From the knowledge economy to the theory of creativity applied to territorial development”, *Journal of the Knowledge Economy*, à paraître (accepté pour publication en juin 2016).
- Krugman, P. (1995) : *Development, geography and economic theory*, Cambridge (Mass) : MIT Press.
- Laborie J-P., Renard, J. (1997): *Bourgs et petites villes*, Toulouse : Presses Universitaires du Mirail.
- Léger, J-F. (sldd.) (2014) : *Cahiers de démographie locale 2012*, Strasbourg : éd. Néothèque.

Lerat, L. (1977) : *La Gaule romaine. 249 textes traduits du grec et du latin*, Paris : Ed. Errance.

Rebennet, J. (2012) : « Essai de toponymie non romane de la plaine de Nay (Béarn) », *Modèles linguistiques*, N°66 (111-135) <https://ml.revues.org/308>

Renard, J. (1995) : « Le retour au ‘pays’ dans les Pays-de-la-Loire », in Guy Baudelle (sldd), *De l’intercommunalité au pays*, Paris : Ed. de l’Aube, (71-82).

Sagnes, S. (2005) : « Les pays de Pierre Foncin », *Ethnologies comparées* N°8, <http://recherche.univ-montp3.fr/cerce/r8/s.s.htm>

Urban, M. P. (2003) : *Lieux dits. Dictionnaire étymologique et historique des noms de lieux en Alsace, Strasbourg* : Editions du Rhin.