

La notion de *Pays* : racines, identités et projets territoriaux

Jean-Alain Héraud et Henri Nonn

A l'heure de la restructuration des territoires en France, les « pays » peuvent-ils exprimer une forme pertinente d'identité pour favoriser l'implication des citoyens dans la gouvernance territoriale ? Leur périmètre est-il un niveau convenable pour formuler certains des projets de développement ? L'APR s'est saisie d'une réflexion sur le rôle possible actuel des *pays* au sens des lois d'orientation des années 1990, alors que les réformes institutionnelles des années 2010 semblent enterrer cette idée de territoire de projet de proximité, au bénéfice de nouvelles structures reposant soit sur la coopération intercommunale, soit sur des démarches de développement local, et que la mode est au regroupement régional en grandes unités, dans un contexte de rationalisation des interventions de l'Etat central.

Les pays, lorsqu'ils ont été constitués par la Datar, étaient portés par des personnalités politiques telles que Charles Pasqua et Daniel Hoeffel, puis Jean-Pierre Chevènement et Dominique Voynet. Doivent-ils être aujourd'hui considérés comme obsolètes ? (De nouvelles dispositions législatives interdisent maintenant de créer de nouveaux pays et visent à transformer un certain nombre de ceux qui existent en « pôles d'équilibres territoriaux et ruraux »). Ou bien peuvent-ils apporter une dimension complémentaire utile pour resserrer les liens entre les citoyens et la gouvernance territoriale ? Peuvent-ils 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 ?

Ce texte est le premier d'une série de documents consacrés au thème des Pays et plus généralement au niveau élémentaire d'organisation, d'aménagement et de développement des territoires. Il revient sur une notion bien plus ancienne que l'acception contemporaine, en s'intéressant aux niveaux géographiques fins. Il nous semble en effet utile de retenir les composantes humaines et sociales que cette notion englobait. Avant d'aborder l'histoire du concept administratif récent centré sur les dimensions administratives et économiques, il est bon de revenir sur le sens profond et ancien du *pays*.

1. Pourquoi s'intéresser aux Pays ?

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 Renard¹ nous rappelle que des géographes comme Paul Vidal de la Blache et Pierre Foncin en parlent dès le début du siècle - et même avant. « *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, op. cit. p.71). Foncin publie en 1898 un texte intitulé « *Les pays de France. Projet de*

1 Jean Renard, « Le retour au « pays » dans les Pays-de-la-Loire », in Guy Baudelle (slld), *De l'intercommunalité au pays*, Ed. de l'Aube, 1995, (71-82). Voir aussi le travail de Sylvie Sagnes (2005) « Les pays de Pierre Foncin », *Ethnologies comparées* N°8, <http://recherche.univ-montp3.fr/cerce/r8/s.s.htm>

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.*

La grande époque des géographes en quête de « pays » s'est plus ou moins terminée avant la première guerre mondiale. Il en reste cependant des conclusions, comme l'importance du temps long en matière de compréhension des territoires. Foncin souligne dans sa définition du *pays* qu'il est plus qu'un terroir (un espace agricole singulier) : il est « *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). La proposition politique de Foncin était de faire de la France une fédération fondée sur quelque 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 ?

A partir des années 1990, l'idée de pays ressurgit sous la forme locale d'un concept d'aménagement et de développement des territoires. Au moment où l'intercommunalité est encouragée par l'Etat comme un remède au morcellement communal, on commence à se poser la question de savoir si les communautés de communes ne pourraient pas servir de base à la constitution de *pays*. Dans la loi du 4 février 1995, le Pays est défini comme un espace intermédiaire entre le Canton et le Département. Des régions comme la Bretagne ou l'Alsace se sont dotées très tôt d'un système complet de Pays constituant une couverture complète de leur territoire. Bien que cela ne soit pas le cas partout en France, ne faut-il pas, au moins en dehors des zones de polarisation des grandes villes, revenir à ces territoires de proximité ? Une des critiques que l'on peut entendre à propos des nouvelles régions fusionnées est que leur taille risque de les éloigner du citoyen : quelles unités de plus petite taille alors peuvent servir de relai ? Les Pays sont des candidats possibles.

Pour commencer à alimenter la réflexion, nous proposons dans le texte qui suit une analyse de l'idée de *Pays*, en remontant assez loin dans l'histoire, 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 (originellement ruraux) sans pour autant supprimer l'intérêt du périmètre de proximité qu'ils constituent.

2. Des histoires de pays

On peut trouver *l'origine du Pays* dans le « *pagus* » gallo-romain. Ce terme latin - qui existe déjà dans l'Indo-Européen pour désigner une délimitation territoriale, par exemple à l'aide de pieux - correspond souvent à l'aire d'une tribu celtique (nos ancêtres les « Gaulois ») au moment de la prise de contrôle par Rome. Ces pays vont aussi être éventuellement 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. Ces *pagi* ont laissé des traces sur la géographie contemporaine - humaine et même administrative.

Prenons l'exemple² du *Pays de Vannes* a été constitué en Bretagne Sud. Le Vannetais (Bro Gwened) existe, dans une plus grande extension géographique, depuis le 9^{ème} siècle. Son nom vient de plus loin encore : c'était déjà à peu près le territoire du peuple *véneté*, 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. Les révolutionnaires de 1789 ont voulu effacer la trace de l'Ancien Régime en rebaptisant « Morbihan » cette région autour du golfe du même nom, mais au bout du compte, c'est bien toujours du pays de Vannes qu'il s'agit, et des héritiers 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 de véritables héritages de l'histoire des peuples - et non pas des circonscriptions administratives totalement inventées à la Révolution comme certains aiment à le répéter sans bien connaître l'Histoire. L'Aveyron n'est rien d'autre que le Rouergue de l'Ancien Régime, un nom qui renvoie aux Rutènes. La Loire Atlantique est un estuaire où se trouve Nantes, capitale des Namnètes (auparavant, la ville s'appelait Condevincum dans la prononciation latine du nom celte) ; de même, Lutetia a été rebaptisée Paris en fonction du peuple des Parisii dont elle était la capitale ; Metz (ex Divodurum), est la capitale des Médiomatriques qui résidaient principalement en Moselle ; Le Mans (ex Vindinon), des Aulerques Cénomans qui résidaient dans l'actuel Maine oriental ; Reims (ex Durocortorum), des Rèmes qui étaient des « belges » établis sur la Marne, 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 basques romanisés depuis un peu plus de mille ans, qui ont gardé bien des points communs culturels avec les basques. 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. Dans beaucoup de cas, les départements recouvrent approximativement un territoire ancien, existant dans l'Ancien régime, même si cela ne remonte pas forcément aussi loin que la Gaule : la Charente, c'est l'Angoumois ; la Creuse, la Marche ; le Maine et Loire, l'Anjou ; l'Indre et Loire, la Touraine ; la Somme, la Picardie ; les Hautes Pyrénées la Bigorre ; etc.

Ajoutons 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 antérieurement mises en valeur dans les relations locales de base.

2 Pour l'ensemble des exemples donnés, nous nous référons à des sources comme l'atlas de J. Barbier et N. Boubounelle: *Atlas départemental*, Larousse (1983), mais aussi aux travaux d'étymologistes comme Dauzat et Rostaing : *Dictionnaire étymologique des noms de lieux en France*, Lib. Guénégaud (1978), ainsi qu'aux sites internet des collectivités et Wikipedia.

Il reste naturellement 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 (même lointains) 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.

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 que la population à l'époque celte était différente (Séquanais au sud, comme en Franche Comté ; et Médiomatriques, dans le nord du Bas-Rhin, comme en Moselle), de même qu'à l'établissement des tribus germaniques plus tard (Alamans au Sud, Francs au Nord). La suite de l'histoire enracine les différences, par exemple avec l'influence autrichienne au sud³. 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 ».

3. La représentation du *pays* et son évolution

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. D'autres éléments se rattachent à la ruralité régionale qui distingue entre « bons » et « mauvais » pays, entre pays de pratiques communautaires ou plus individualistes, ou encore selon les paysages (le bocage, par exemple). 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.*

Les Rois de France (centralisateurs) ont supporté ces positionnements dont les organisations spécifiques sont surtout des liens sociaux, patrimoniaux, ou en rapport avec des terroirs. Cela ne remettait pas en question le développement de leur souveraineté, et 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* fait par ailleurs partie de la construction de l'identité nationale comme de l'identité locale. Le sentiment national s'est en fait renforcé quand les transports ont permis les désenclavements géographiques, économiques et socio-culturels, les échanges et déplacements ; quand, dans l'appareil juridico-administratif, le maillage en services et équipements publics s'est densifié. Quand aussi on a disposé d'inventaires de ressources et d'informations permettant la connaissance des diverses facettes de « la multitude des pays composant la France » (F. Braudel, *L'identité de la France*, 1986) et de l'appareillage statistique facilitant l'établissement de tableaux nationaux et locaux ou régionaux comme de comparaisons

³ L'influence culturelle des Habsbourg est sensible dans tout le sud du Rhin Supérieur, pas seulement en Alsace. Et cela a pu poser problème : comme le rappelle avec humour Henri de Grossouvre, « 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*) » (« Les retrouvailles », Alsace, porte de l'Europe Centrale, *Revue des Deux Mondes*, juin 2007, p.72). Voir aussi l'analyse de René Kahn in « Les deux Alsace », *Les Saisons d'Alsace*, N°3 (67-84).

régionalisées. La personnalité des Pays parallèlement se réduisait 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 suscités par l'emploi.

Avec les thèmes idéologiques nés de la Révolution, d'une part, l'essor des sciences et des liens entre politiques et scientifiques d'autre part, des enjeux nouveaux apparaissent autour des Pays : pédagogie de la diversité de la Nation ; débuts de l'aménagement du territoire ; courants politiques régionalistes -voire fédéralistes- ; regain d'études sur la ruralité, entre vision conservatrice des terroirs et démarches de modernisation des campagnes⁴. Des « experts » nationaux universitaires font « ré-investir » *pays*, milieux ruraux et régions en géographie, sociologie, politologie...⁵, sans masquer leur idéologie politique sous-jacente.

En tant que territoire, durant ces temps passés, le Pays reste dans les échelles locales à contours flous. Simplement, par sa connotation de combinaison d'espace de vie, de trame sociale et ou de travail, il n'entre pas dans le découpage administratif ; sa structure associe production économique locale, pratique sociale et culturelle (langues et coutumes, par exemple) et conditions physiques du milieu dont les concepts et aires d'extension se superposent de façon « incertaine ». Par ailleurs, rappelons que d'autres critères interviennent tels que : fertilité et vigueur des systèmes agricoles de plaine (Beauce, Brie, Kochersberg), grandes vallées ouvertes dans les montagnes (Alpes, Pyrénées, Vosges..), contrastes entre « campagnes » productrices de céréales et « mauvais pays » où dominent les sols ingrats (Brenne, Sologne,..), spécialisations viticoles étendues, etc. Quelques territoires, pénétrés par des industries précoces - notamment par le textile -, se signalent par le genre de vie mixte d'ouvrier-paysan, ou par des ensembles s'affirmant par l'industrie et suscitant de nouvelles cohérences humaines et fonctionnelles, comme le Choletais ou la Vallée de l'Arve.

Mais l'affirmation d'une appartenance à un tel territoire localisé est doublée le plus souvent d'une référence à un territoire plus vaste, historiquement, 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 - ou de ce qu'on appelle maintenant l'Occitanie. Dans « l'identité » que citent les individus et les groupes, les deux échelles territoriales données en références s'imbriquent fréquemment dans les temps pré-contemporains.

A compter de la deuxième moitié du 19^{ème} siècle, la constitution d'une économie nationale plus intégrée, avec des relais et des intermédiaires -principalement urbains- et celle d'un maillage étoffé en services et équipements publics (eux-aussi surtout urbains) modifient les perceptions. La vie matérielle l'emporte sur les éléments affectifs, produisant *un passage à des « territoires fonctionnels » mettant en relief les polarités et centralités qu'apportent les villes.* 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 ou à des villes petites et moyennes, concentrant des services et des commerces de base.

Ce trait fut très précoce dans le domaine rhénan, et s'est progressivement constitué dans les espaces de circulation et d'échanges et les contrées « ouvertes » aux relations denses. Avec les effets de la déprise rurale des régions affectées par l'émigration des jeunes, la contraction de l'industrie rurale

4 Collectif (2002) : *Pays et territoires, de Vidal de la Blache aux lois d'aménagement et de développement du territoire*, éditions de l'Université de Dijon. Voir en particulier les textes de J.P. Sylvestre, A. Bleton-Ruget, P. Bodineau et R. Chapuis.

5 Tels P. Vidal de la Blache, P. Foncin ou L. Gallois (géographie), A. Siegfried (politologie).

traditionnelle, les retards d'évolution des systèmes de production agricoles, etc., le bourg-centre devient aussi le bastion sur lequel maintenir l'ancrage de certaines espaces de vie dans les campagnes.

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

A mesure qu'avance la constitution d'un espace économique national (voire international), avec le déploiement d'une armature de services et équipements publics, se structurent, en contraste, les *pôles urbains*. Ces derniers exercent une influence sur des clients et usagers d'un *Umland* de plus ou moins grande extension et qui n'est pas contraint 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 (cantons, arrondissements) – sinon pour certains services publics.

Le *bourg-centre* fixe les activités du niveau du quotidien (commerce de détail alimentaire et non-alimentaire de base, guichets bancaires, dispensaires, collège...), ainsi que maintes professions liées à la vie des campagnes (notaire, cabinet d'assurance, collecteurs de produits agricoles...) dans une aire faite de plusieurs communes ; celle-ci va former un « *bassin de vie* »⁶. Quelques publications émanant de services régionaux de l'INSEE reprendront cette notion.

Des activités commerciales moins banales et des services plus spécialisés comme certains équipements (sous-préfecture, lycée, hôpital, théâtre, palais de justice..) constituent les *attributs de villes petites et moyennes* (le seuil de la ville moyenne est autour de 20 000 habitants). 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 (qui ne dépasse pas en général les 20 km de rayon) a reçu plusieurs dénominations non officiellement reconnues : pays-arrondissement, bassin d'équipement, secteur socio-économique, ou simplement « Pays de... ».

Certes, bien des nuances traversent les *capacités et les énergies des villes* : selon leurs dynamismes propres ; selon leur insertion dans la géographie industrielle ou commerciale régionale et nationale en transformation ; ou selon les densités et distances des systèmes agricoles. Le numéro des *Cahiers de démographie locale 2012*⁷ 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, alors que l'éventail des services proposés aide à la consistance et à l'extension de la zone d'influence sans forcément induire une forte croissance de population.

Plus près de nous, les écarts deviennent davantage dépendants des catégories des firmes industrielles installées ainsi que des services privés assez élaborés qu'elles fixent. Les rôles « politiques » très modestes des cantons et arrondissements ne viennent guère contrecarrer la structuration fonctionnelle qui s'impose désormais. Et la généralisation des systèmes spatiaux élémentaires en bassins de vie et en zones d'influence locale des villes petites et moyennes signale un changement de paradigme dans l'idée qu'on se fait du *pays*.

6 Cf l'ouvrage collectif coordonné par J-P Laborie et J. Renard: *Bourgs et petites villes*, Presses Universitaires du Mirail (Toulouse), 1997. On y trouve des analyses thématiques et des monographies de localités qui illustrent bien la diversité des cas.

7 J-F. Léger (sldd.) *Cahiers de démographie locale 2012*, éd. Néothèque, Strasbourg (2014)

Cette notion de pays fait passer au premier plan les caractères socio-économiques de territoires de base en termes de « ressources » (humaines et démographiques, de productions et de relations avec l'extérieur), comme en termes d'organisation locale largement influencée par ses environnements⁸. Du coup, elle perd en partie sa connotation « affective », laquelle ne redevient significative que dans les années 1960-70, dans un courant de développement local qui va prôner de « *vivre et travailler au pays* ».

Conclusion

De nos jours, alors que l'on vient de regrouper les régions parfois sur d'immenses périmètres, quelles unités de plus petite taille peuvent servir de relai ? Les Pays sont des candidats possibles, bien que d'autres concepts et périmètres apparaissent concurrents : certaines intercommunalités qui existent ou sont en voie de création, divers Arrondissements que les services de l'Etat vont devoir redéfinir, les aires de SCOTs, voire les Départements, mais aussi les « bassins d'emplois » ou « bassins de vie » que décrit l'INSEE, les Schémas de développement, etc.

Il reste un dernier point important à souligner dans la définition historique des Pays : ce sont de périmètres auto-organisés et des espaces de projet. N'a-t-on pas besoin de nos jours, pour redonner du sens et un avenir aux territoires, de ce type de démarche qui est à l'origine des lois des années 1990 (particulièrement de la Loi Voynet)? A côté de la dimension historique, la notion de *territoire de projet* est importante à associer au concept contemporain de Pays. Cette notion correspond à la dynamique de l'aménagement et du développement ; elle s'exprime par diverses formes de conventionnement.

A une époque où l'on évoque souvent l'idée de démocratie participative et où les citoyens sont à la recherche de nouvelles formes d'identification -pour ne pas parler d'identité- pour construire leur avenir, alors même que l'Union Européenne préconise des démarches de type S3 (spécialisation *intelligente* des territoires sur la base de projets initiés et expérimentés dans une démarche ascendante et non pas technocratique⁹), pourquoi en effet ne pas s'intéresser à l'idée de Pays comme lieu d'émergence de projets collectifs, de visions partagées?

En ce qui concerne l'Alsace, il sera intéressant d'approfondir (dans de prochaines Notes à paraître) la structuration en Pays. La relation ville-campagne de ce territoire est particulière, typique de l'espace rhénan, avec beaucoup de villes, du périurbain et peu de véritables zones rurales. C'est à la fois une force et une faiblesse du point de vue qui nous intéresse ici. Sur la carte en annexe on peut observer les 10 Pays qui couvrent l'Alsace, mais aussi le grand espace blanc qu'occupe la zone métropolitaine de Strasbourg qui n'est pas un Pays et qui tend de plus en plus à polariser le Bas-Rhin. Alors que plusieurs Pays du Haut-Rhin s'organisent pour s'adapter au nouveau cadre institutionnel (PETR), les Pays du Bas-Rhin ne paraissent prendre la mesure du défi. Rappelons que le Pays Basque devient au premier janvier 2017 une institution territoriale en fédérant 10

⁸ Dans cette généralisation, nous occultons les *pays* singularisés par des spécialisations responsables d'autres organisations : vignoble (ou autres zones de productions agricoles spécifiques) ; foyers industriels particuliers constitués par l'Etat ou des grandes firmes (par exemple en Lorraine, ou dans le Bassin potassique alsacien) ; « pays » au sens touristiques... ; et ceux qui se trouvent insérés dans l'extension des métropoles et au plus près d'elles dans les « régions urbaines ».

⁹ Foray (2015), *Smart specialisation. Opportunities and challenges for regional innovation policy*, Regional Studies Association, London: Routledge ed.

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. 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 ?

Le principe du fédéralisme - assez souvent invoqué avec une certaine nostalgie dans les régions qui veulent défendre leur identité - c'est la *subsidiarité* et la construction *ascendante* de la gouvernance. Mais il faut prendre au pied de la lettre cette idée et ne pas attendre du haut de la hiérarchie de l'Etat une évolution du système politico-administratif qui irait dans ce sens. Les identités territoriales doivent s'imposer par des attitudes actives sur leurs terrains respectifs, puis fédérer progressivement leurs projets sur de plus grands espaces. 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.

