

Yann Fournis

# Les régionalismes en Bretagne

La région et l'État (1950-2000)

P.I.E.-PETER LANG



RÉGIONALISME ET FÉDÉRALISME 10

Yann Fournis

# Les régionalismes en Bretagne

La région et l'État (1950-2000)

P.I.E.-PETER LANG



RÉGIONALISME ET FÉDÉRALISME 10

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### **La région, faille de l'ordre politique territorial**

Le régionalisme, comme action collective visant « à constituer ou à conforter la dimension régionale des interactions socio-politiques » (Balme, 1996) et son produit, la région, comme échelon méso-sociologique d'organisation et d'action collective, se sont durablement inscrits dans les sociétés européennes. Ils se renouvellent constamment pour s'adapter aux principaux enjeux des grandes périodes historiques de recomposition de l'ordre politique (Balme, 1996) : leur pérennité est liée à la problématique qu'ils posent à l'équation liant sur un mode territorial ordre politique et ordre social. Le régionalisme est un défi et une opportunité pour le mouvement de stabilisation et de congruence tendancielle que les États introduisent en Europe entre la multiplicité des dynamiques sociales ascendantes et la relative homogénéité des dynamiques politiques descendantes. Il se renouvelle en fonction de l'évolution du « cocktail » de l'ordre politique étatique : né au XIX<sup>e</sup> siècle durant la construction des grands États-Nations, il se recompose dans l'après-guerre comme modalité étatique de modernisation des sociétés occidentales, avant de devenir dans les années 1980-1990 une manifestation dynamique de l'adaptation aux enjeux politiques et économiques supranationaux. Sa persistance constitue donc une faille des États-Nations européens, au sens géologique de ligne de fracture : elle révèle, au niveau de l'écorce, les mouvements de fond de la tectonique des ordres politiques.

La consolidation de l'État a considérablement stabilisé l'ordre politique territorial. Produit de l'autonomisation des processus de concentration du pouvoir, l'État acquiert une solidité et une existence propres sans pour autant mettre fin à son inscription historique dans des mécanismes sociaux qui le perpétuent et qu'il contribue à reproduire (Lacroix, 1985). Bien que longtemps négligée (Déloye, 1997), la réalité ambivalente de l'État comme entreprise collective d'émancipation et de réinstauration d'une domination politique explique que la perspective unilatérale, descendante, sur la constitution de l'ordre d'État soit insuffisante à expliquer la complexité de ses mécanismes. L'autonomisation de l'ordre politique par rapport aux sociétés nationales s'accompagne d'un mou-

vement de réinscription sociale, marqué en particulier par un vaste processus d'étatisation de la société (Noiriel, 2001). Observer la construction de l'État oblige à examiner comment cet ordre politique descendant est réceptionné et réapproprié par les masses.

L'une des perspectives possibles sur ces phénomènes est l'inscription sociale des ordres politiques sur les territoires locaux. Si le territoire est depuis longtemps l'un des principaux instruments d'action des États, permettant de définir et de délimiter une communauté politique pertinente (Badie, 1995 : 47), l'ordre étatique y rencontre d'autres dynamiques sociales, très diverses, dont deux semblent particulièrement puissantes : les dynamiques sociales ascendantes et leurs spatialisations multiples, fluides, non hiérarchiques, non territorialisées (Badie, 1995) ; les mobilisations nées à des niveaux d'organisation collective différents qui, cités ou régions, contestent la prétention de l'État à monopoliser le contrôle territorial (Tilly, 1992). Il en résulte une configuration territoriale à chaque fois différente, en fonction des caractéristiques historiques des territoires locaux (Briquet, Sawicki, 1989 ; Balme, 1994). Ce phénomène s'observe bien au niveau de la région, lieu de transaction entre la gestion descendante des territoires par l'État et les mobilisations ascendantes.

## **I. Ordre politique et régionalisme**

La sédimentation actuelle de mobilisations régionales révèle la précarité fondamentale de toute prétention à construire un ordre politique exclusif : depuis son apparition au XIX<sup>e</sup> siècle, le régionalisme est une expression de la tension entre l'autonomisation du politique et sa réinscription sociale. Sur fond d'une stabilisation par l'encadrement d'États-Nations, les territoires régionaux sont, durant environ un siècle, produits par l'imbrication plus ou moins effective des mouvements régionalistes ascendants et descendants (cf. Chevallier, 1982).

### ***A. Le territoire, du monopole d'État au nouveau désordre***

Après l'affirmation progressive de l'État durant la III<sup>e</sup> République puis l'apogée de son contrôle descendant sur le territoire national, les années 1980-1990 représentent une nouvelle époque, marquée par une construction plutôt ascendante des territoires locaux dans un contexte d'instabilité politique, économique et culturelle.

#### ***1. La construction descendante de l'ordre territorial d'État***

Sous la III<sup>e</sup> République, l'État conquiert sa légitimité auprès des populations locales en conciliant la démocratisation avec de nouvelles stratégies lui permettant de pénétrer plus avant dans la société, dans un

projet de construction nationale très dynamique (Gellner, 1989) alliant le développement d'un appareil bureaucratique, des linéaments du futur État-Providence (Donzelot, 1994) et, *a minima*, de l'économie (Rosanvallon, 1990). Entre 1878 et 1934 (avec des prolongements jusqu'aux années 1960), la « synthèse républicaine » stabilise l'ordre politique en assurant la complémentarité des scènes politiques nationale et locale (Hoffmann, 1976). L'État impose progressivement le monopole de l'autorité légitime, tout en déléguant aux groupes sociaux et au système local la majeure partie des enjeux de pouvoirs. Ainsi l'ordre républicain descend-il vers les campagnes, pour y rencontrer les mobilisations des acteurs qui s'accommodent de et accommodent la cristallisation de nouvelles pratiques et règles de la politique, en termes électoraux (Garrigou, 1992) ou d'action publique (Joana, 2000). La région apparaît à cette époque d'abord en tant que mythe du discours politique, investi comme niveau d'organisation sociale relativement délaissé dans la construction nationale, où est possible une contestation de la nouvelle conception du territoire déployée avec la bureaucratie dans les sociétés locales (Chartier, 1980 ; Bertho, 1980 ; Briquet, 2001). Au-delà des tentatives avortées du ministre Clémentel après la Première Guerre mondiale, la région reste dotée d'une stature, floue mais récurrente, de niveau possible de constitution d'un ordre politique propre (Mény, 1974). D'inspirations diverses, des milieux restreints redéfinissent le régionalisme selon une hypothèse au moins implicite : la réforme de la France passera par l'utilisation de la région comme « faille » de la synthèse républicaine, apte à remettre en cause la complémentarité entre la suprématie nationale de l'autorité de l'État et la suprématie locale du pouvoir des élites notablistes.

Cette équation est catalysée après la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'État entame un vif mouvement de réinscription sociale : tout en pérennisant l'autonomisation du système électif, il investit avec force l'appareil bureaucratique dans les sphères d'activité qui lui étaient encore imperméables avant la guerre. En ce sens, la V<sup>e</sup> République représente l'achèvement de l'institutionnalisation de l'État (Badie, Birnbaum, 1991), avec le changement d'échelle de l'État-Providence, la réforme des institutions centrales ou territoriales et la mise en place d'un « État keynésien modernisateur » (Rosanvallon, 1990). Dans ces années 1950-1960, la gestion territoriale descendante atteint une sorte d'apogée. Sous l'impulsion des élites centrales, la France est administrée par son administration – même si subsiste, à la marge et à la périphérie, le pouvoir des notables départementaux (Dupuy, Thoenig, 1983). Sous l'impulsion d'une partie des élites centrales, le régionalisme ré-émerge précisément au cœur de cette équation territoriale, comme facteur de la modernisation du système de la « régulation croisée ». La région prend

son sens par rapport au centre, qui lui confère une part de la légitimité de l'État pour y définir une version régionale et transversale de l'intérêt général – contournant les verrous posés par les systèmes traditionnels de pouvoir (départements, communes) au profit de nouvelles élites locales (les « forces vives ») (Grémion, 1979). Cette invention du régionalisme « fonctionnel » mobilise la région pour nuancer l'équation traditionnelle de la République : elle est censée être le lieu d'une nouvelle synthèse modernisatrice, actionnant la légitimité de la modernisation sociale grâce au pouvoir des élites modernistes locales – même si l'exploitation de la faille du système territorial républicain échoue lors du référendum de 1969.

## *2. Vers la construction ascendante de l'ordre territorial*

Depuis les années 1980, une période historique nouvelle semble s'ouvrir : il se produit une recomposition des échelles du politique en Europe en vertu d'un double mouvement de déterritorialisation-reterritorialisation (Badie, 1995), qui recentre la construction de l'ordre politique sur les territoires locaux – même si elle semble en fait avant tout dessiner un nouveau désordre territorial.

Les conditions nouvelles de l'action étatique (Cassese, Wright, 1996) se combinent avec l'affirmation de nouveaux niveaux d'action politique (décentralisation, européanisation) (Muller, 1992) pour affaiblir ses formes traditionnelles et dessiner un système territorial plus polycentrique et multiniveaux (Balme, 1996). Sans mettre fin à son rôle dans la création de l'ordre politique, ce « retrait de l'État » désigne en particulier son incapacité croissante à instituer un ordre macrosocial légitime et répondant aux enjeux sociaux (Leca, 1996). Il tente certes de s'adapter par différentes voies : la redéfinition des politiques sociales au regard de la concurrence internationale (Jessop, 1994) et le réexamen des principes de la solidarité nationale (Castel, 1995) ; la réorientation des politiques économiques, dans le sens d'une déréglementation et d'une privatisation (pour les entreprises) et de la recherche de nouveaux axes de soutien au développement économique (Jobert, Thérêt, 1996 ; Schmidt, 1999).

La globalisation économique est une seconde tendance lourde, qui bouscule le système ancien de gestion centralisée de l'économie. Puisant à la trans-nationalisation des acteurs économiques et à l'accroissement des flux financiers (Sassen, 1996), l'internationalisation économique se traduit par une mise en flexibilité de l'ensemble des mécanismes capitalistes (Harvey, 1990), dont les effets en chaîne désintègrent les ordres nationaux (mondialisation des stratégies d'entreprises, création d'un système politique multipolaire, etc.) (Hirst, Thompson, 1996). Ces ten-

dances provoquent une ré-articulation générale, peu lisible, des échelles de l'économie (Boyer, Hollingsworth, 1997) – qui érode en particulier le capitalisme à la française, fortement étatisé (Coriat, 1995). Parallèlement, la concurrence se fait plus qualitative, dessinant des logiques d'organisation hybrides entre les grandes entreprises – notamment nationales, qui deviennent plus résilientes (Segrestin, 1992) – et les réseaux localisés de PME – qui, organisés en systèmes locaux de production, acquièrent certaines caractéristiques des grandes organisations (Hirst, Zeitlin, 1997). Mettant fin en France au grand partage traditionnel entre grandes entreprises nationales et PME (Ganne, 1992), cette décomposition du territoire fordien dessine une « économie d'archipel », où global et local coexistent dans de nouvelles centralités (métropolisation) (Veltz, 1996), de nouveaux échelons continentaux (Keating, 1992) et régionaux (Benko, Lipietz, 1992).

Enfin, troisième tendance de fond de l'évolution des sociétés occidentales, la mondialisation culturelle déstabilise les identités et les cultures nationales (Anderson, 1996), confrontées à la valorisation croissante de la diversité culturelle (Martiniello, 1997) ou à la puissante réaffirmation de cultures ethniques territoriales (Smith, 1995). Des identités s'affirment sur les décombres de la vieille équation nationaliste (un État pour une culture) : certaines mobilisations nationalistes affirment l'existence d'une culture territoriale sans nécessairement chercher à se constituer en État (Castells, 1999) ; des États anciens font face à la persistance de cultures diverses en dépit de leurs efforts d'unification ou de gestion plurielle – parfois sans même que ces cultures ne prennent une forme nationaliste (sur le néo-localisme, cf. Ritaine, 1997 ; sur les « modes » ethniques, cf. Storper, 2001). En France, l'identité nationale est mise en question, du fait de la recomposition du sentiment national (Mayer, 1997) et de l'essoufflement des mécanismes d'intégration du « creuset français » (Triballat, 1997).

L'ordre territorial se ressent directement de ces transformations générales : la crise « du » territoire traditionnel se cristallise avec la déconnexion entre les territoires fonctionnels, administratifs et institutionnels (Duran, 1999). Ce nouveau désordre ne résume cependant pas le jeu territorial contemporain. L'État reste présent, par l'intermédiaire de dispositifs qui construisent « un autre mode de gouvernement et de pilotage, pluraliste, ouvert et différencié » en constituant des scènes, souples et diverses, où s'institutionnalisent les problèmes, acteurs et solutions de l'action publique (Duran, Thoenig, 1996). Ensuite, la construction ascendante des territoires en appelle désormais à d'autres acteurs, à commencer par les collectivités locales et leurs élus, confortés par l'acquisition d'une capacité propre d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques (Mabileau, 1994), mais aussi les acteurs privés (Duran,

1999). Ces évolutions convergent moins vers le désordre que vers un ordre politique irrémédiablement polycentrique : la redéfinition des rapports centre-périphérie est aussi un réordonnement politique où le décentrement de l'État, présent mais contraint à une autolimitation, ouvre le jeu à d'autres acteurs gouvernementaux ou privés selon des relations moins hiérarchiques que coopératives (Balme, 1996). L'ordre territorial est généré désormais par la base qui, au même titre que l'État, doit concilier les principaux enjeux actuels du vivre ensemble, les exigences contradictoires de la compétitivité et de la solidarité (Béhar, Estèbe, 1999). Dans ce contexte, il est désormais quelque chose en plus en faveur de la région, par rapport aux expériences passées.

Avec l'institutionnalisation d'un niveau méso en Europe (Sharpe, 1993), la région apparaît comme l'un des niveaux d'action ou l'un des acteurs collectifs pertinents. Pivot des relations intergouvernementales et des relations public-privé au niveau local, elle est au cœur de la tension entre les gestions, ascendante et descendante, de l'ordre politique d'une part, entre l'autonomie du champ politique et sa réinscription sociale d'autre part. En ce sens, la région reste l'une des failles de la gestion de l'ordre politique territorial : site expérimental des changements d'échelle du politique, elle est supposée être l'un des lieux des changements institutionnels et politiques qui, d'innovation en innovation, annonceraient un nouvel ordre d'ensemble. Elle a ainsi pu être analysée comme leader de stratégies de renouvellement de l'action publique (Balme, 1996), d'adaptation aux nouveaux enjeux de l'internationalisation économique (Benko, Lipietz, 1992). Selon une interprétation forte, certaines régions auraient la capacité de profiter du desserrement des contraintes étatiques pour s'affirmer (Keating, 1996). Même si des réserves de poids nuancent cette tendance<sup>1</sup>, certains territoires possèdent des caractéristiques leur permettant de tirer parti de ces opportunités nouvelles du fait de l'existence d'une culture territoriale.

Tel semble être le cas de notre terrain, la Bretagne : elle ouvre à une problématique de la « décentration » de la construction de l'ordre politique, qui replace l'étude du régionalisme dans un questionnement des liens entre dynamiques d'État et dynamiques des territoires (cf. Balme, 1994), pour restituer la densité territoriale des sociétés occidentales et la diversité de leurs intervenants historiques. Il reste que deux pistes très

---

<sup>1</sup> Les régions dans leur ensemble ne seront sans doute pas les principales bénéficiaires de cette recomposition du politique, tant la diversité des processus de régionalisation et des territoires produit des capacités très inégales (Le Galès, 1997). D'autre part, les dynamiques d'ordre local ne se réduisent pas au régionalisme : d'autres acteurs, traditionnels ou plus récents, participent à réinstaurer de l'ordre dans ce contexte nouveau.

différentes expliquent les liens entre les territoires régionaux (le temps long de chaque territoire) et leur contexte général (leur rapport à l'État national et au marché international). L'une valorise la sédimentation historique du régionalisme, présentant chaque région comme construite dans le temps long par l'interaction entre l'inscription territoriale de l'État et les mobilisations régionalistes. La trajectoire propre de chaque territoire nuance alors la convergence produite dans plusieurs territoires par le poids des facteurs intervenant plus récemment (marché international, retrait de l'État). La seconde insiste plutôt sur la rupture diachronique des années 1980, l'impact inédit de certains facteurs explicatifs sur l'ensemble des régions occidentales (retrait de l'État national, essor du marché international) ayant brutalement recomposé les configurations régionales antérieurement constituées dans le cadre de la construction des États-Nations, créant un mouvement de convergence synchrone entre territoires régionaux. Le cas de la Bretagne s'avère particulièrement fructueux pour explorer la première problématique.

Il existe en effet un certain mystère de la Bretagne, dans l'évolution de ses mobilisations régionales. Les analyses du régionalisme breton dans les années 1970 étaient assez convaincantes pour démontrer qu'à l'avenir la Bretagne serait à l'avant-garde : des mobilisations particulièrement dynamiques y constituaient une configuration singulièrement efficace dans le contexte d'États-Nations stables contrôlant fortement leurs territoires domestiques (Rokkan, Urwin, 1982). Hypothèse séduisante, cette capacité de mobilisation propre aurait dû permettre aux élites bretonnes de se saisir des opportunités offertes par le contexte des années 1980-1990, renouvelant ce qu'elle fut sans doute entre les années 1950 et 1970 : la Bretagne guidant le régionalisme pour mobiliser les élites régionales dans un projet collectif, orienté vers l'État voire le marché international. Or, il ne s'est rien passé – ou pas plus qu'ailleurs et, au vu des potentialités préexistantes, plutôt moins : l'hypothèse d'une trajectoire régionaliste forte a été démentie par l'éclatement territorial. Tandis que le régionalisme politique antérieur, organisé face à l'État, perd pied face aux réalités étatiques et marchandes contemporaines, l'efflorescence de mobilisations économiques et culturelles, moins centrées sur les acteurs politiques traditionnels, accentue le mouvement centrifuge qui désorganise le territoire régional.

Telle est l'énigme examinée par cette étude. Dans un contexte où le monopole de l'État sur la construction des ordres territoriaux est contesté, que nous apprend sur la capacité du régionalisme à produire de l'ordre politique territorial, l'observation de long terme d'un territoire en voie d'éclatement, du fait du décalage croissant entre l'essoufflement du régionalisme centré sur l'État et le dynamisme de nouvelles mobilisa-

tions régionalistes, centrées sur leurs secteurs sociaux (culture, économie) ?

## ***B. Le régionalisme, entre État national et territoire régional***

Les années 1980 marquent une césure dans les études du régionalisme : pensé auparavant dans la confrontation entre la régulation descendante de l'État et les mobilisations ascendantes sur certains territoires, le régionalisme est de plus en plus perçu sur un mode ascendant, où les territoires sont moins structurés par la régulation étatique qu'en fonction des régulations issues du local, de plus en plus diverses.

### ***1. Le régionalisme entre centre et périphérie (1950-1970)***

Jusqu'à la fin des années 1970, les régionalismes sont envisagés selon deux approches : la première rend compte du régionalisme comme mobilisation ascendante d'acteurs locaux, tandis que la seconde rend compte de la gestion descendante des territoires par les États. Ces deux analyses sont conciliées dans un cadre global par une troisième perspective.

Les premières théories explicatives des régionalismes sont centrées sur la construction des États-Nations en Europe, dans une approche générale en termes de modernisation (Hooghe, 1992 ; Jaffrelot, 1991). Un temps mécanique, cette opposition entre la domination d'un centre modernisateur et la résistance « traditionnelle » de la périphérie régionale a été enrichie à partir des années 1970, par des approches plus politiques du rapport centre-périphérie. Celles-ci examinent le régionalisme en tant que vecteur nationalitaire de contestation de l'ordre politique national, plus qu'en tant que vecteur d'intégration du territoire régional.

Autour d'Alain Touraine, un ensemble de travaux relatifs aux mouvements régionalistes observe l'évolution globale de la société en liant mouvements sociaux et conflits structurels : ils rendent compte de la formation d'un projet régionaliste en se centrant sur les conflits politiques de légitimité et de contrôle de l'évolution sociale. Pour les cas breton et occitan, ces analyses s'accordent à considérer que les revendications politiques et culturelles, portées par des couches « petites-bourgeoises », marginales dans la société régionale, restent dans l'incapacité de constituer un projet cohérent de contestation globale de la gestion descendante de l'État (Dulong, 1975 ; Quéré, 1978 ; Touraine *et al.*, 1981). Restituant l'épaisseur historique des territoires, ces théories ont souvent l'inconvénient de peu intégrer le système de gestion territoriale de l'État comme facteur d'unification territoriale.

De son côté, l'approche institutionnelle observe la domination politique de l'État sur le territoire à partir du centre, de l'État, de la politique (Grémion, 1979), même si elle conduit rapidement aux territoires locaux. D'abord attachées à montrer l'autonomie des pouvoirs locaux « tout contre » l'autorité de l'État (Crozier, Friedberg, 1977), les analyses institutionnelles intègrent en effet progressivement à la fois autorité centrale et pouvoir local (Leca, Jobert, 1980) pour comprendre l'ensemble du système de régulation territoriale liant les départements à l'État (Dupuy, Thoenig, 1983). P. Grémion amplifie cette approche *top down*, en offrant une synthèse des acquis de la sociologie des organisations et d'une « sociologie du système politico-administratif local ». Plus directement axée sur la dimension politique des sociétés locales, cette théorisation retient de la première les mécanismes d'autonomisation du local, mais par la seconde les interprète comme révélateurs des fondements de l'ordre politique national (Grémion, 1976). Exclusivement centrées sur la gestion des territoires par ses administrateurs légitimes (les fonctionnaires et les élus), ces analyses conduisent pourtant à rejeter dans un environnement non problématisé la majeure partie de l'action collective et des relations entre groupes sociaux.

Une synthèse entre les approches territoriales et les approches institutionnelles est proposée par S. Rokkan et D. Urwin (1982, 1983), qui embrassent l'ensemble des caractéristiques du régionalisme. Reprenant les ambitions des théories diffusionnistes (comprendre le processus de construction nationale), les deux auteurs les amendent sur un point essentiel : la diversité de la construction nationale oblige à examiner les décalages entre la construction d'un système militaire-administratif (visant à l'intégration territoriale), la construction d'un système économique (visant à la monétarisation) et la construction d'un système culturel (visant à la standardisation). Une seconde dimension verticale vient combler les lacunes de certaines théories diffusionnistes : la complexité politique de la construction étatique est restituée par la prise en compte des stratégies des élites étatiques en interaction avec les mouvements régionalistes. Ceci permet de définir les régionalismes comme des mobilisations politiques mettant en cause la prise de contrôle du territoire par l'État (Urwin, 1982 : 8). Pourtant, cette logique stato-politique se double d'une logique ethnonationaliste, puisque ce questionnement politique collectif prend place seulement sur un territoire périphérique où des groupes concentrés régionalement sont dotés des « racines infrastructurelles de l'identité ». Celles-ci, politisées au sein de partis politiques, contestent les États en s'appuyant sur les ressources périphériques et l'évolution du contexte européen (Rokkan, Urwin, 1983). Ce modèle intègre donc diverses approches en expliquant les régionalismes européens comme la mise en congruence régionale de

mobilisations politiques et culturelles face à un État national qui réalise l'intégration des territoires. Mais cette ambition a sa contrepartie théorique : la perspective *top down* décrit plus les centres et les États que les périphéries, comprend mieux l'opposition entre leurs politiques et la politisation de l'ethnicité périphérique que d'autres dimensions (en particulier la dimension économique, définie comme contextuelle).

Finalement, le modèle centre/périphérie reste globalement pertinent, correspondant incontestablement à la situation générale en France et en Europe – et à la puissance des États. Malgré la tentative de synthèse de S. Rokkan et D. Urwin, les analyses se distinguent pourtant souvent entre les perspectives descendantes et institutionnelles d'une part et les perspectives ascendantes, plus largement sociales, d'autre part. Ce manque d'articulation théorique apparaît peu tant l'État est le grand « unificateur » de la gestion territoriale et des territoires en Europe.

## *2. Le régionalisme entre institutions et territoires (1980-1990)*

Les années 1980 transforment le regard sur le régionalisme, envisagé désormais selon une perspective plus ascendante : l'analyse centrée sur les institutions et les acteurs politiques légitimes part à la découverte du local, concevant le régionalisme comme le produit de l'institutionnalisation d'un niveau régional et de ses effets politiques directs ; les approches plus ouvertes aux mobilisations locales examinent les territoires comme lieu d'un ordre ascendant intégrant de plus en plus d'opérateurs locaux, de natures différentes. M. Keating propose de concilier ces deux grandes lignes de recherche dans une analyse du « néo-régionalisme ».

Le premier type d'analyses se centre sur les institutions et le champ politique légitimes, pour rendre compte du renforcement des dynamiques politiques territoriales ascendantes. En un sens, les territoires locaux sont désormais des objets politiques à part entière, où jouent avec une pertinence nouvelle les variables institutionnelles, qu'elles relèvent du droit (Chevallier, 1982, 1992 ; Caillosse, 1993) ou des politiques publiques locales (Balme, Faure, Mabileau, 1998 ; Muller, 1994). La décentralisation accouche ici d'une « République de fiefs », conçue pour être « le Gouvernement des notables, par les notables et pour les notables » (Mény, 1992) : la société locale est pensée en cercles concentriques, autour d'institutions puissantes, qui concentrent le pouvoir entre les mains des élus (Mabileau, 1994 ; Thoenig, 1992). Certes, ce jeu implique aussi une ouverture partielle à des acteurs plus nombreux et divers qui participent à la co-production de l'action publique (cf. Duran, Thoenig, 1996). Mais ces analyses restent largement cantonnées dans une problématique institutionnelle des territoires : dans l'ensemble, elles s'intéressent plus à la recomposition de la politique légitime sur le

territoire qu'à la recomposition des territoires de la légitimité politique. S'il est indispensable de rappeler que « les politiques déterminent le politique » (Lowi, 1972), il n'est pas nécessaire d'envisager l'action politique à travers les seuls acteurs publics légitimes, rejetant dans l'ombre les logiques territoriales qui les sous-tendent. En conséquence, d'autres approches ont déplacé la focale d'analyse pour saisir l'ensemble de la configuration territoriale, formée par les acteurs publics avec d'autres types d'action collective.

Plusieurs courants envisagent le régionalisme/localisme comme un ensemble de mobilisations territoriales dessinant la construction ascendante d'un ordre politique régional/local, qui associe plusieurs types d'acteurs (publics et privés) pour s'adapter à des opportunités externes. Un premier courant analyse les territoires en examinant les institutions sociales sous-jacentes au marché, pour dépasser les analyses classiques des mécanismes du capitalisme (Steiner, 1999). Soulignant diversement les capacités de mobilisation socio-économique de certains territoires, ses auteurs inscrivent le marché et son versant productif dans des logiques territoriales plus larges qui en régissent le fonctionnement (Amin, 1994). Ils conceptualisent la capacité de mobilisation d'un territoire comme ensemble en direction d'une structure d'opportunités externe, soit en se centrant sur les petites entreprises – autour des districts industriels et la spécialisation flexible (Sabel, 1989) –, soit en s'intéressant à la société territoriale elle-même en termes de néo-localisme (Bagnasco, Trigilia, 1993). Le flou entourant les facteurs politiques et institutionnels dans ces recherches (Lovering, 1999) pousse néanmoins à les confronter à la problématique de la territorialisation de l'action politique et publique.

La gouvernance vise à nuancer les analyses exclusivement centrées sur les institutions et les gouvernements (Merrien, 1998), en examinant les transformations de la politique dans une double direction. En interne, elle n'est plus seulement autorité et hiérarchie, mais développe des modalités nouvelles de mobilisation, de coordination et de coopération entre acteurs publics et privés, permettant une intégration souple (et diverse) des dimensions politiques, économiques et culturelles de certains territoires ; en externe, elle est action collective orientée, consistant en des mobilisations dirigées vers des enjeux, acteurs, objets diversifiés (territoires concurrents, marchés, États, Europe, etc.). Il s'agit d'envisager ce « retour du politique », à partir des tentatives de « construction même relative d'un ordre social et politique dans le but d'une part d'affirmer (de construire) leur autonomie, leurs intérêts, leurs normes, et d'autre part d'accroître la capacité politique », pour réagir à la globalisation économique en fonction de ressources disponibles (identité locale, économie, etc.) (Le Galès, 1997, 1998). Ceci amène à combiner et hié-

rarchiser deux acceptions de la gouvernance. D'abord, elle peut désigner la coordination de l'action publique (ce que l'on peut résumer par le terme de gouvernance publique), associant une dimension de légitimité et d'identité. Mais cette acception doit être comprise dans le cadre des processus de gouvernance au sens d'articulation territoriale de plusieurs types de régulations (économique, politique, culturelle) (Le Galès, 1998) – de gouvernance territoriale. Si le courant a parfois pu être critiqué pour sa vision simplifiée du politique (notamment avec la *multi-level governance*), il permet de penser l'action publique recomposée par le retour du politique sur les territoires en termes nouveaux. Ainsi, la dimension institutionnelle du régionalisme, essentielle, prend sens dans des dynamiques territoriales plus larges et diverses – notamment sous l'angle de la création d'acteurs collectifs nouveaux.

Associant les perspectives territoriales et institutionnelles, l'approche en terme de néo-régionalisme concilie ces différents courants (Keating, 1996, 1997b). Elle observe d'abord que les ordres territoriaux prennent une signification nouvelle du fait de la reconfiguration du politique autour d'échelons territoriaux nouveaux (régimes internationaux, régions). Le terme de néo-régionalisme est pertinent parce que, si cette reconfiguration ne se produit pas nécessairement au niveau régional, il rend compte de ces territoires régionaux qui possèdent la capacité à mobiliser sur une base territoriale l'ensemble des ressources et acteurs dans un projet collectif (Keating, 1992). En second lieu, cette approche réintroduit la perspective institutionnelle par le concept de *growth coalitions* (Logan, Molotch, 1987), qui valide le rôle des institutions régionales. Les territoires que l'on peut qualifier de néo-régionalistes sont ceux où l'intégration régionale dans des projets contemporains est facilitée par l'existence d'une identité traditionnelle, réactualisée par la stratégie d'institutions puissantes (Keating, 1996). L'intérêt de cette analyse réside donc dans le fait qu'elle valorise le rôle nouveau des territoires régionaux, en termes de capacité de mobilisation et d'unification sociales – de construction des ordres politiques et sociaux.

Liée aux transformations territoriales en Europe, la réflexion scientifique a profondément renouvelé les termes du régionalisme. Les approches légitimistes, relativement centrées sur les acteurs politiques et institutionnels, décrivent comment ceux-ci sont désormais à la base de la construction des ordres locaux, avec l'émergence de relations nouvelles entre divers acteurs qui institutionnalisent un niveau mésorégional. Plus diverse, l'approche territoriale envisage le régionalisme comme la construction d'ordres politiques intégrant des pans entiers des sociétés locales, au-delà des seuls acteurs institutionnels. Enfin, M. Keating réalise une synthèse originale de ces approches – même si son modèle est moins facilement généralisable : le régionalisme y est redéfini

comme une « capacité territoriale » mobilisant l'ensemble des dynamiques constitutives d'un territoire.

Ces éléments précisent la problématique : si la région interroge l'équation étatique liant ordre politique et ordre social sur un mode territorial, elle a longtemps fait partie de cet impensé de la réflexion scientifique sur l'État, qui valorisait l'autonomisation d'une sphère d'activité sociale spécialisée plus que sa nécessaire réinscription sociale, sous la forme d'une étatisation plus ou moins étendue de la société. Ces tendances deviennent plus évidentes depuis que la gestion du territoire ne passe plus par l'ancienne régulation de l'État : le régionalisme réapparaît sur la scène de l'histoire avec les territoires.

## **II. L'institutionnalisation du régionalisme**

Certaines régions (comme la Bretagne) semblent peu adaptées aux analyses courantes du régionalisme : si les perspectives anciennes sont obsolètes ici comme ailleurs, les analyses récentes de court terme ne parviennent pas à mieux rendre compte de son expérience. Tout se passe comme si la période récente avait désamorcé les ressorts du régionalisme en Bretagne, auparavant capable de rassembler l'ensemble des élites régionales sur le territoire. Le mystère du régionalisme breton réside sans doute dans cette transition ratée, depuis le dynamisme des années 1950-1970 face au contrôle de l'État jusqu'à l'éclatement croissant de mobilisations ascendantes diverses, dans lesquelles les acteurs politiques ne jouent plus un rôle central. Dans une perspective de long terme, la recomposition du régionalisme en Bretagne reste néanmoins révélatrice des mutations de la construction des ordres régionaux contemporains : il continue à révéler l'articulation délicate de la capacité d'institutionnalisation descendante de l'État, actuellement essentielle et historiquement prééminente, et les diverses mobilisations des groupes qui, au nom du régionalisme, concourent à construire un ordre régional.

Cette perspective sera développée dans cet ouvrage par une approche souple, en termes de néo-institutionnalisme, qui évite de se focaliser exclusivement sur ses formes institutionnelles les plus achevées (« la » culture, la région, etc.) sans pour autant renoncer au rôle majeur des institutions dans la construction sociale de la réalité (Berger, Luckmann, 1996). La notion de « matrice institutionnelle » (Borraz, Négrier, 1999) précise les dimensions essentielles de ces dynamiques d'institutionnalisation : elle envisage l'inscription sociale du politique comme un jeu permanent, où les dynamiques institutionnelles prennent place dans un environnement composé par le territoire d'une part et l'organisation légitime des pouvoirs et de l'action publique (l'« arrangement institutionnel ») d'autre part. Tout le problème aujourd'hui est de comprendre

ce qui se joue exactement dans le décalage entre ces deux pôles de construction de l'ordre politique en Bretagne, à partir d'une redéfinition de deux mécanismes d'institutionnalisation, représentation et territorialisation.

#### ***A. De l'institution régionale à l'institutionnalisation d'une matrice régionale***

Le néo-institutionnalisme a l'intérêt majeur d'envisager le phénomène d'inscription sociale du politique comme une dynamique de cristallisation éclatée, productrice d'ordre politique et social parce que fondamentalement liée à deux autres ordres d'interdépendance : les rapports entre les différents niveaux d'action collective ; leurs rapports avec le territoire.

##### ***1. De l'institution régionale à l'institutionnalisation historique de la région***

Le courant néo-institutionnaliste entend dépasser les approches de l'individualisme méthodologique et du structuralisme déterministe (Théret, 2000) en revalorisant les institutions et les contextes institutionnels pour réexaminer les questions classiques des préférences individuelles et de leur agrégation (March, Olsen, 1989 ; DiMaggio, Powell, 1997). Selon ce « noyau théorique », les acteurs ne sont ni universellement rationnels ni de simples reproducteurs des logiques structurelles, mais voient leurs capacités d'action encadrées par les règles et procédures institutionnelles (Immergut, 1998). Malgré des définitions très différentes, les institutions sont le plus souvent envisagées comme construction symbolique et pratique d'une capacité d'intégration – ce qui prolonge les analyses institutionnelles d'inspiration juridique ou organisationnelle par une revalorisation de la dimension cognitive de l'action, ouvrant aux luttes symboliques et de légitimité (Théret, 2000). Dans cette définition large et générique, les institutions sont considérées comme un pôle légitime d'intégration (Nay, 1997 : 14), un ensemble de règles dont la solidification et l'intériorisation constituent un ordre social spécifique, dans un processus dynamique, conflictuel et éclaté, poreux face aux différents secteurs de l'environnement social (cf. Hall, Taylor, 1997). Selon cette conception dé-réifiée, la région est moins considérée à partir d'un « centre » juridiquement formalisé à un niveau territorial exclusif (le gouvernement régional) que comme le produit d'une multiplicité de processus d'institutionnalisation, localisés dans une configuration variable de sites régionaux ouverts à divers secteurs sociaux et/ou à d'autres niveaux territoriaux, qui concourent à la construction d'un ordre politique régional. En ce sens, la région est avant

tout un ensemble institutionnel de mécanismes qui produisent une régionalisation des dynamiques multiscales et multisectorielles caractéristiques d'un territoire.

Pour l'étude d'une institution sociale et juridique, cette optique a plusieurs implications théoriques fortes. En renonçant à présupposer une logique dominant l'institution dans sa globalité et la coupant de son environnement, elle offre à examiner concrètement l'institutionnalisation comme l'ensemble des rapports entre l'institution et son environnement, d'une dialectique réfractée dans des sites institutionnels multiples et variés, qui dessine la cohérence globale sous la forme d'un processus plus que d'une réalité achevée (Nay, 1997). Cette analyse néoinstitutionnaliste entraîne une déréification radicale d'une institution juridique, la région, qui n'a pas la cohérence symbolique et pratique qui lui est souvent conférée. En fonction de la multiplicité et la diversité des logiques de représentation, son institutionnalisation est un procès permanent et largement involontaire : un effet de composition d'un système de transactions collusives structurées prioritairement dans des secteurs sociaux et des territoires locaux qui débordent en permanence les frontières de l'institution régionale. Cette perspective est prolongée par certaines approches gouvernementales, où l'analyse des politiques publiques ouvre aux dynamiques issues de la société locale (Duran, Thoenig, 1996).

Dans ce cadre, la région apparaît comme une configuration de sites régionaux où convergent des processus générés dans divers secteurs sociaux et/ou à d'autres niveaux territoriaux, produisant un ordre politique sur un territoire régional. Cette décentration élargit le regard sur les institutions pour considérer non seulement la multiplicité des sites où elles se concrétisent, mais aussi l'ensemble des lieux qui concourent à articuler les territoires et les institutions. La région n'est pourtant pas un phénomène exclusif, rejetant dans l'ombre l'existence d'autres dynamiques : deux autres types d'interdépendances peuvent être soulignés. D'abord, l'institutionnalisation prend place dans une société à plusieurs niveaux : la construction d'un ordre politique à un échelon territorial est à la fois le produit de dynamiques institutionnelles *top down* (en particulier étatiques, et notamment sous forme juridique ou de politiques publiques) et de dynamiques institutionnelles *bottom up* (en particulier issues des institutions locales représentant les intérêts locaux sous la forme de politiques publiques propres). Elle est productrice d'un nivellement comme (ré)articulation légitime de ces dynamiques centrifuges au sein de l'institution régionale au sens juridique, mais aussi d'autres gouvernements ou dans des dispositifs interinstitutionnels. Ensuite, cette émergence institutionnelle s'enracine dans un territoire, considéré dans un sens dynamique : héritage historique, le territoire est pris en charge

par des acteurs sociaux qui, loin d'être seulement « hérités par l'héritage », participent d'un processus complexe, éclaté et à plusieurs niveaux, de redéfinition permanente des identités collectives.

## *2. La région comme matrice institutionnelle*

Pour envisager les logiques présidant à la régionalisation, il faut restaurer les liens entre trois ordres d'interdépendance : les rapports entre l'institution et les secteurs sociaux ; les rapports entre les différents niveaux d'action politique ; leurs rapports avec le territoire. Tel est l'objet de la notion de « matrice institutionnelle » (Borraz, Négrier, 1999), qui problématise l'inscription sociale du politique : les analyses centrées sur les acteurs politiques et administratifs traditionnels sont élargies aux légitimités et actions en présence dans les « champs sociaux » qui encadrent et pénètrent les institutions publiques. À ce niveau d'analyse, la « matrice » décourage la distinction trop rigide entre les divers sites institutionnels concourant à l'inscription sociale du politique, tout en rappelant que les sites gouvernementaux et institutionnels se différencient par leur degré d'objectivation. Ainsi, un site gouvernemental est un site d'institutionnalisation spécifique de la matrice, au degré d'objectivation juridique et financier particulièrement poussé qui oriente souvent de manière préférentielle les stratégies des acteurs collectifs. À ces dynamiques internes à l'institution, la notion de « matrice institutionnelle » ajoute deux autres dimensions : les relations entre les instances représentant les pouvoirs publics et les relations secrétées par la trajectoire historique d'un territoire.

### **Dimensions d'une « matrice institutionnelle », d'après Borraz et Négrier, 1999**

|                              |                                                                                                                                                            |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Arrangements institutionnels | Formes d'organisation des pouvoirs définissant les conditions et le répertoire d'une action publique légitime                                              |
| Secteur sociétal             | Environnement technique et institutionnel composé d'organisations interagissant dans la production d'un même bien ou service                               |
| Territoire                   | Cadres d'échange hérités du passé, formant une configuration locale d'institutions et d'intérêts sociaux organisés définissant les légitimités pertinentes |

D'une part, la « matrice » régionale se compose d'un « arrangement institutionnel », qui regroupe les acteurs politiques et administratifs et les rapports entre eux, les réseaux d'acteurs publics, les dispositifs d'action, etc. Cette approche élargie des acteurs publics prend en compte les apports des analyses qui déconstruisent les institutions formelles (sociologie des organisations, politiques publiques) et des analyses qui expliquent comment elles concourent à la mise en place d'un ordre politique légitime. La plasticité pratique et symbolique des acteurs

publics n'empêche pas la cristallisation des règles et répertoires de l'action publique légitime. Deux dimensions de ces arrangements institutionnels paraissent essentielles.

L'une d'elles est l'articulation entre les niveaux d'action publique dans un ordre politique à l'épaisseur « interinstitutionnelle » propre, bien mis en valeur par D. Gaxie, qui replace les processus d'institutionnalisation dans les dynamiques sociales et politiques à plusieurs niveaux – ce qui, pour renvoyer nécessairement à l'État, oblige aussi à envisager les rapports entre communautés politiques de différentes échelles (Gaxie, 2000). Assouplie par J.-L. Briquet et F. Sawicki, cette approche considère l'espace national comme un « agencement structuré d'espaces hétérogènes », aux logiques comparables, dont il faut envisager l'articulation comme « emboîtement » ou « traduction » (Briquet, Sawicki, 1989 ; Corcuff, Lafaye, 1989). La régionalisation est donc envisagée comme la traduction en langage régional des relations intergouvernementales : le tissu de l'action publique, où s'entremêlent plusieurs niveaux d'acteurs publics, est recombinaison par les dynamiques d'institutionnalisation au sein d'une pluralité de sites au niveau régional.

D'autre part, ces dynamiques d'institutionnalisation sont inscrites sur un territoire, entendu comme une configuration d'institutions et d'intérêts organisés qui définit les conditions territoriales de légitimité de l'action publique. Dans le temps long, chaque territoire est une formation sociale historiquement constituée, inscrite dans le tissu social des interdépendances élargies (Élias, 1993). Sans posséder de frontière fixe ou univoque, il est structuré par des réseaux, une polarisation multiple des rapports de pouvoir et/ou de légitimité dont la sédimentation historique produit une matrice de rapports sociaux et politiques encadrant les activités des acteurs locaux, publics (Négrier, 1998) et privés (Balme, 1994). Le temps propre des territoires implique donc la formation d'identités, de légitimités et d'interactions irréductibles, comme le note l'institutionnalisme historique (Théret, 2000 : 62). Il faut « construire l'espace politique local comme un espace institutionnalisé, socialement structuré, en fonction de principes spécifiques qui sont à retrouver dans l'histoire particulière d'un lieu, des réseaux qui l'organisent ou des groupes sociaux qui l'investissent » – sans toutefois verser dans une vision autarcique (Briquet, Sawicki, 1989). Dans le temps plus court de l'action collective, cette perspective du territoire mène à l'envisager moins comme une contrainte que comme un système de ressources, dont l'actualisation en fonction d'enjeux contemporains peut fournir des incitations à l'action collective. Les mobilisations collectives ont ainsi une forte densité temporelle, comme entreprises de (re)construction permanente du territoire, entre le temps court des enjeux contemporains et le temps long de l'histoire cristallisée.

Cette redéfinition des termes du régionalisme vise à comprendre celui-ci comme un processus d'institutionnalisation d'un ordre territorial, qui réalise l'inscription sociale du politique en régulant, via des sites institutionnels coalisant les acteurs politiques traditionnels (notables et bureaucrates) et les acteurs collectifs (représentants sociétaux), la tension entre les « arrangements institutionnels » et les dynamiques des territoires.

## ***B. Deux processus d'institutionnalisation régionale***

Le processus de construction régionale est ici envisagé comme la cristallisation au sein d'un tissu social d'une matrice institutionnelle qui, dans les multiples sites d'institutionnalisation, découpe la région dans le tissu des relations gouvernementales multiscalaires, des relations avec les secteurs environnant le champ politique et des relations marquées par l'histoire territoriale. Ces trois dimensions sont activées dans une dynamique générale d'institutionnalisation par deux mécanismes centraux qui, interdépendants, orientent le regard dans deux directions différentes : les liens forts de l'acteur collectif et les liens faibles d'un groupe politique territorialisé ; les liens forts d'une échelle territoriale donnée et les liens faibles de l'ensemble des échelles d'une société d'autre part.

### *1. Mécanisme de représentation et institutionnalisation des élites*

Le mécanisme de la représentation du politique répond à une première acception de la question classique de l'inscription sociale du politique : il s'agit d'un travail collectif, à la base de la constitution d'un acteur collectif (les élites régionales) qui réalise lui-même une œuvre de construction d'un groupe de référence. Il rappelle ce mécanisme à double détente de toute activité de représentation, qui contribue à construire à la fois le groupe des représentants, l'institution au sens juridique qu'est la région comme acteur collectif (Nay, 1997) et le groupe des représentés, l'institution au sens large qu'est la région au sens de société régionale (Boltanski, 1982).

Reconnaître ce processus ouvre à prolonger les analyses françaises du système notabiliaire qui, plus que leurs homologues américaines (Dahl, 1978 ; Biarez, 1989), placent la sélection des élites au sein du mécanisme de l'intégration nationale. Au-delà de divergences sensibles, ces analyses rappellent que la référence à l'État national encadre la sélection et/ou l'activité des élites locales : les rapports entre gouvernants et gouvernés sont redéfinis en permanence sur un mode territorial, selon un mécanisme à plusieurs échelles, dont les volets sont complémentaires. Le mécanisme électoral ou fonctionnel contribue à la fois à

réguler les rapports centre-périphérie et les rapports élites-population : des sites privilégiés participent à l'institutionnalisation des élites sociales chargées de représenter auprès du centre (politique et/ou administratif) les demandes (électorales ou fonctionnelles) des populations et de représenter auprès de la société locale les valeurs, intérêts et mesures des institutions centrales. Ces analyses partagent aussi deux biais qui poussent à utiliser un cadre différent.

En effet, ces approches privilégient à la fois la construction descendante de l'ordre politique à partir de la référence centrale et le personnel politique apte par ses ressources spécifiques à assurer l'interconnexion entre le local et le central. Ce biais légitimiste (c'est-à-dire privilégiant les autorités et acteurs les plus légitimes), déjà critiquable théoriquement lorsqu'il était valide empiriquement, est moins pertinent depuis le début des années 1980. La définition des mécanismes de sélection des élites républicaines doit désormais prendre en compte le renforcement des actions collectives et des mouvements sociaux (Pizzorno, 1991). La formation des élites locales s'est ouverte depuis les années 1970 à des acteurs nouveaux, qui investissent durablement l'espace public et nouent des rapports complexes avec les autorités institutionnelles (Meyer, Tarrow, 1998 ; Fillieule, 1993 ; pour une définition, cf. Della Porta, Diani, 1999). Sur fond de recomposition du militantisme (Perrineau, 1994 ; Ion, 1994), l'action publique prend en compte ces acteurs, pour faire converger problèmes et acteurs pertinents (Duran, Thoenig, 1996) ou pour générer avec eux un intérêt général local (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). Cette complexification de la composition et de la constitution des milieux élitaires, appelés à contribuer à la remise en ordre des territoires, conduit à envisager l'action collective comme un facteur de la pluralisation des élites sur la scène régionale.

Parmi plusieurs analyses de l'action collective (cf. Della Porta, Diani, 1999 ; Neveu, 2000), le néo-institutionnalisme élargit la conception des élites républicaines, en adaptant aux enjeux de légitimité la notion de « répertoire d'action collective » développée par C. Tilly (1986 : 541), pour valoriser l'institutionnalisation de registres de mobilisation en fonction des évolutions sociales de long terme (étatiques, économiques et médiatiques). Ce modèle ambitieux, s'il s'appuie sur la tendance lourde de la longue période, se centre sur les transformations des structures étatiques et les phénomènes politiques formels (Tilly, 1986). Un positionnement différent porterait l'intérêt moins sur les rapports conflictuels avec les autorités légitimes que sur les conflits de légitimité qui redéfinissent en permanence ces rapports. Le cadre des « nouveaux mouvements sociaux », quant à lui, questionne précisément la légitimité des autorités publiques permettant d'envisager la constitution de scènes d'interaction non- voire anti-institutionnelles (Offe, 1997 ; Sintomer,

Le Saout, 1997). Non seulement les acteurs politiques classiques, qui se meuvent dans des sites institutionnels par excellence (notables ou entrepreneurs) relèvent de l'action collective (cf. Laborier, 2003), mais des acteurs traditionnellement exclus du champ politique (les mouvements sociaux) relèvent désormais des mécanismes spécifiques de formation des élites territoriales. À condition d'élargir et d'inverser la définition des mécanismes élitaires en les tournant vers l'action collective des territoires, les pistes de P. Grémion s'avèrent en ce sens stimulantes : loin de résumer le phénomène notabiliaire aux seules élites politico-administratives, il étend la pertinence du concept aux acteurs représentatifs des divers secteurs sociaux (industrie, monde agricole, etc.). Cette définition extensive des élites locales est retenue pour le présent ouvrage : il s'agit de tout acteur représentatif d'un milieu sectoriel, qui exerce son activité de représentation dans les divers sites d'institutionnalisation de l'ordre territorial – y compris hors du seul champ politique, sous condition de représentativité.

La pluralisation de la sélection des élites est facilitée par l'approche en termes de matrice institutionnelle, qui vise moins à connaître le lieu central de leur formation qu'à déterminer comment elles naissent dans la problématique constitutive de la représentation : comment produire à la fois l'un et le multiple ? L'approche néo-institutionnaliste du mécanisme de la représentation permet d'adapter l'analyse de P. Grémion aux transformations de la gestion territoriale : plus que l'État, les territoires locaux constituent désormais le lieu de l'institutionnalisation des élites, par l'intermédiaire de la formation d'un « intérêt général » régional (au sens de Lascoumes, Le Bourhis, 1998) ou d'un consensus opératoire et ambivalent, toujours plus ou moins illusoire (cf. Bayart, 1996). Les « milieux » des élites régionales (Sawicki, 1997) se constituent comme tels par leur participation à ce travail collectif au sein d'une multiplicité de sites (dans et hors des institutions formelles) dont la configuration donne naissance à une matrice institutionnelle, via l'utilisation des répertoires de représentation, instruments permettant de s'adapter aux institutions mais aussi de négocier localement les légitimités en présence.

## *2. Mécanisme de territorialisation et institutionnalisation de la gouvernance*

La territorialisation du politique répond à la question de la formation des groupes sociaux en fonction de la variable historique des territoires et envisage un mécanisme à double détente de gestion des échelles territoriales. Au-delà de la dimension territoriale intrinsèque à tout fait social (Théret, 2000), les dimensions sociale et territoriale des institutions sont transformées dans des contextes polycentriques combinant

plusieurs échelles d'institutionnalisation, en l'absence d'une régulation d'ensemble par l'État. Dans ce contexte, la temporalité des territoires acquiert une importance nouvelle, la longue durée de l'histoire sociale localisée encadrant cette capacité de projection à différentes échelles.

La persistance des identités territoriales oblige les travaux sur le pouvoir local en Europe à rappeler les tensions territoriales structurelles, les fragilités de la *polity* et du processus de construction des États-Nations (Rokkan, Urwin, 1982). Cette problématique de l'identité des territoires locaux s'infléchit avec leur ouverture à des acteurs, des enjeux, des échelles de plus en plus diversifiées : les élites doivent gérer le mécanisme à double détente de gestion des échelles territoriales, c'est-à-dire opérer la liaison ou la médiation entre les liens faibles de ce jeu multiscalaire et les liens forts de l'histoire sociale d'un territoire. Pour comprendre ces phénomènes, certains auteurs réexaminent l'identité des territoires en tant que facteur d'action collective, revalorisant les relations communautaires par une approche plus interactionniste et néo-institutionnaliste (cf. Amin, 1999 pour l'économie ; Keating, 1997 pour le nationalisme ; Della Porta, Diani, 1999 pour les mouvements sociaux). Pour autant, ils usent d'une conception ambiguë de l'identité et de ses fonctions. Les approches actuelles du nationalisme en gardent une acception particulièrement ambitieuse : l'identité culturelle est censée être mobilisée par des acteurs politiques en vue de construire une société plus ou moins complète autour d'une échelle territoriale donnée, en fonction des enjeux du monde contemporain. Ce modèle unilatéral, uniscalaire et politique, minimise à la fois le caractère fondamentalement multiscalaire des sociétés européennes et le rôle des facteurs autres que les processus politiques « hyper-institutionnels ». Si ces approches soulignent utilement que les échelles d'action collective sont moins subies que construites par les mobilisations instaurant un « paradigme territorial » (Balme, 1994), elles tendent à survaloriser la capacité des institutions politiques. D'une part, elles réduisent l'identité régionale au statut de ressource des stratégies institutionnelles, infiniment malléable au point d'être sans épaisseur propre, et omnisciente car capable de rassembler toute la communauté. D'autre part, elles présupposent la domination d'un paradigme territorial porté par une institution, qui parviendrait à réorganiser à son niveau la société locale grâce à la recomposition de l'identité territoriale. Ces postulats, optimistes quant à la capacité de la plupart des régions à imposer un seul paradigme territorial sur les dynamiques sociales qui les traversent, peuvent être nuancés par le néo-institutionnalisme, qui revalorise la densité propre des identités et la dimension multiscalaire du jeu politique.

Le néo-institutionnalisme rappelle qu'il n'est méthodologiquement pas nécessaire d'exiger que les sociétés portant le nationalisme soient

des « sociétés globales » ou complètes pour constater les effets du nationalisme. Si, comme le rappelle M. Hroch (1993), le nationalisme compte parmi ses fonctions celle de créer une « structure sociale complète », il suffit de concevoir que, dans un jeu social multiscalair où coexistent diverses identités et institutions territoriales, une société même « incomplète » (Le Galès, 2002) tend à s'institutionnaliser à un certain niveau en fonction de certains processus politiques et identitaires caractéristiques du nationalisme. Cette acception du régionalisme amende les analyses modernistes. En premier lieu, les acteurs politiques collectifs, loin d'être mono-scalaires, peuvent coexister et se structurer à plusieurs niveaux, un territoire étant produit par la confrontation ou l'entremêlement des tentatives de construction d'un groupe social (pour le nationalisme, cf. Noiriel, 2001). Les rapports entre les différentes échelles peuvent ainsi être pensés en termes d'interdépendance ou d'« emboîtement » entre des unités liées par des processus d'« intermédiation » ou, plus simplement, de « traduction » (Corcuff, Lafaye, 1989). Les niveaux supérieurs constituent alors « un système de relations qui lient entre eux ces espaces locaux, un ensemble d'articulations entre collectivités et espaces diversifiés » (Briquet, Sawicki, 1989). Réciproquement, chaque niveau inférieur pénètre les échelles supérieures et est pénétré par elles, en proposant un paradigme territorial l'insérant dans l'agencement général du jeu des échelles – ce que D. Béhar appelle la fonction d'« intercession territoriale » (Béhar, 2000). Le local apparaît même comme producteur de cet emboîtement : pour inverser le propos de J.-L. Briquet et F. Sawicki (1989), l'espace national est de plus en plus un agencement hétérogène d'espaces structurés, parce que ce sont les espaces locaux qui, selon les caractéristiques des sociétés locales, s'agencent entre eux et avec les autres niveaux. En ce sens, tout localisme est désormais un néo-localisme (Leresche, 1998).

En second lieu, certains auteurs renoncent, dans l'examen du nationalisme, à la perspective illusoire de la congruence parfaite entre une institution et une culture, au profit de recouvrements plus souples entre territoires institutionnels et identitaires – y compris donc les décalages et les tensions, données permanentes du pouvoir contemporain (Duran, Thoenig, 1996 ; Genieys, 2002). Ceci amène à envisager avec plus de souplesse la notion d'identité territoriale : ainsi que l'a montré É. Ritaine, la combinaison des modèles ethniques et civiques est judicieuse pour envisager la constitution d'acteurs collectifs susceptibles d'actualiser un héritage historique dans les conflits et luttes au sein d'un territoire (Ritaine, 1997). Ce faisant, le nationalisme et le régionalisme sont redéfinis comme une combinaison à plusieurs niveaux de différents processus d'institutionnalisation, dont le produit est moins la « solution » qu'évoque E. Gellner (le recouvrement entre une institution poli-

tique et une culture) qu'un problème : la congruence toujours problématique entre des « cristallisations institutionnelles » (Brubaker, 1996). Dès lors, la question principale est celle de l'institutionnalisation des territoires comme ordres sociaux et acteurs collectifs – même minimaux : l'identité confère moins un « programme culturel » clé en main qu'un consensus largement implicite, instaurant un ou plusieurs cadres d'interaction relativement stables qui ne contribuent pas seulement à « fixer » à une échelle les acteurs collectifs, mais implique aussi une capacité d'adaptation et de projection au sein du jeu politique multi-scalaire. Ceci rejoint le concept de gouvernance territoriale, qui renvoie à ces tentatives de mobiliser l'identité et de l'articuler, via des projets collectifs, à des formations sociales territorialisées ou à des modes de développement économique. La gouvernance conçoit la structuration de certaines régions et villes en acteurs politiques en fonction d'une définition néo-locale de l'identité, qui dépend moins des institutions formelles ou du contenu du projet idéologique que des caractéristiques de la société locale : présence d'intérêts organisés, structuration régionale des groupes sociaux, etc. (Le Galès, Bagnasco, 1997). À condition d'historiciser les processus de gouvernance pour découvrir les dynamiques sociales à l'œuvre sous les phénomènes politiques (Papadopoulos, 2003) et de ne pas se focaliser uniquement sur les nouveaux échelons d'action collective (régimes, marchés internationaux) (Balme, Chabanet, Wright, 2002), la gouvernance restitue la densité du défi historique que représente la construction des ordres territoriaux en Occident (Badie, 1995).

L'examen des transformations du mécanisme de territorialisation du politique conduit à observer comment le territoire est à la fois produit et producteur d'une gestion des échelles d'action collective. Dans ce cadre, le régionalisme peut être entendu comme le procès permanent d'institutionnalisation d'une société régionale, par lequel des opérateurs collectifs actualisent l'identité régionale existante, pour organiser à un certain niveau les acteurs sociaux présents sur les territoires et les situer par rapport à d'autres niveaux d'action. Finalement, les dynamiques régionalistes construisent le territoire non comme tout homogène, mais comme ensemble de processus en voie d'homogénéisation, non comme un tout intégré mais comme une « galaxie » (de phénomènes disjoints et faiblement interdépendants) non exempte de régulation.

Ces hypothèses sur la dynamique politique du régionalisme tendent à parier sur la valeur explicative de la densité sociale et historique des territoires régionaux, dans un contexte national et international changeant. Cette densité s'observerait par : l'institutionnalisation de nouvelles élites républicaines locales, de moins en moins restreintes aux seuls notables et de plus en plus ouvertes à des acteurs collectifs nouveaux, dans le cadre d'une construction ascendante de l'ordre politique régional

moins contrôlée par l'État ; l'institutionnalisation dans le long terme d'une société locale, même « incomplète », dont la temporalité propre informerait les mobilisations et identités activées dans les projets assurant son insertion dans un jeu politique instable et à plusieurs niveaux. Concrètement, ces hypothèses convergent pour offrir le tableau d'un régionalisme spécifique à la Bretagne : alors que ces deux mécanismes étaient fortement intégrés jusque les années 1980, ils tendent aujourd'hui à éclater en produisant un ordre territorial dual. Observé par la « faille » du régionalisme, le territoire en Bretagne est donc un cas pertinent pour comprendre comment ces deux dialectiques entre institué et instituant se recomposent, pour renouveler ce que l'on peut entendre par le processus d'« encastrement » du politique.

### ***C. Méthode et terrain de recherche***

Cette étude repose sur une analyse théorique de long terme (1950-2000) d'un cas spécifique, la région française de Bretagne (cf. Ragin, 1992), selon trois options méthodologiques : l'appréhension de la spécificité du cas, la construction de ses frontières et le pari théorique qui lui donne pertinence.

Il s'agit d'une analyse monographique qualitative, orientée sur un « cas » dont la définition a été progressive, dans la mesure où la région est observée comme une unité empirique fondée sur des relations non aléatoires entre variables (Passeron, 1991), ou encore comme une catégorie de configurations historiques formées par la coagulation toujours spécifique de différentes variables évolutives (Joana, 2000). L'observation longitudinale des dynamiques régionales et de leurs combinaisons dans le temps a permis de restituer l'épaisseur historique de la construction sociale des territoires du politique – ce qui se rapproche du « tournant historique » de la science politique (Déloye, Voutat, 2002) promu par certaines variantes de la sociohistoire (Laborier, 2003). L'utilisation des débats théoriques de la discipline, qui permettent d'éviter les risques des monographies monographisantes, a visé à restituer la dynamique propre du « cas » dans la définition des frontières du terrain, afin de démontrer son appartenance à une famille spécifique de phénomènes (les territoires régionaux) tout en redéfinissant la famille concernée en fonction de la recomposition du politique, grâce aux mécanismes de représentation et de territorialisation. Enfin, le pari méthodologique de cette étude cherche à démontrer que ce « cas » est « un cas de » réaffirmation des territoires locaux en fonction de la recomposition de l'État. S'il existe bien une rupture dans la construction politique des territoires régionaux depuis les années 1980, elle renvoie moins à la conjonction synchronique du retrait de l'État et de l'essor du marché qu'à l'évolution diachronique du rôle de l'État sur les territoires régionaux. Ses trans-

formations ont ouvert des espaces à une « nouvelle famille » de régionalismes, qui prennent leurs racines sur des territoires éclatés du fait du retrait de l'État.

Cette démarche a impliqué l'utilisation de plusieurs types de sources. Il a été fait un large usage de la littérature de la discipline consacrée au terrain breton, mais aussi d'autres disciplines convergentes (histoire, géographie) et de la littérature dite « régionaliste » (c'est-à-dire journalistique, professionnelle ou non scientifique). Ces lectures ont été orientées dans les trois directions suivantes : le nationalisme et la culture bretonne ; le gouvernement régional et ses partenaires ; la construction sociale de l'économie bretonne et les dynamiques d'entreprises. Ces éléments ont été complétés par les différents types de littérature grise disponibles (revues, archives internes, chroniques, etc.), qui ont pu constituer une source précieuse d'informations<sup>2</sup>. Le deuxième volet de cette enquête a consisté en la conduite d'entretiens semi-directifs, d'une durée d'une heure trente à deux heures. Ces entretiens ont été menés avec près d'une soixantaine de personnes, sélectionnées en vertu de leur statut d'entrepreneur d'action collective et de leurs appartenances multiples à diverses institutions, associations ou organisations. Structurant l'action collective à un niveau intermédiaire, organisationnel, entre le micro et le macrosocial, le parcours de ces personnes permet d'évaluer, particulièrement pour la dernière période, la configuration adoptée par les élites régionales dans leur ensemble ou dans certains secteurs sociaux. En matière culturelle, politique et économique, le panel sélectionné entend représenter, de manière non exhaustive, les principales associations ou institutions engagées dans les mobilisations régionalistes.

Le choix du site breton s'est imposé à la compréhension du régionalisme en fonction de deux paramètres : l'existence de mobilisations régionalistes anciennes visant à influencer l'État, et l'émergence récente de nouvelles mobilisations moins centrées sur l'État. Le premier critère oriente la recherche vers les territoires relevant d'un État fortement centralisé dont la France constitue un cas exemplaire ; le second valide la région Bretagne.

Tout d'abord, le cas français s'avère particulièrement adapté à l'interrogation sur les influences respectives du marché et de l'État dans la recomposition de l'ordre territorial en Europe. En effet, si l'État central

<sup>2</sup> En particulier les chroniques de l'assemblée régionale, rédigées entre 1974 et 2003 par R. Letertre, journaliste de presse écrite et télévisuelle et homme d'Église, et publiées dans *Armor Magazine*. Elles sont sans doute l'une des rares sources à pouvoir donner une perspective globale, générale et longitudinale sur les travaux des assemblées régionales (Conseil régional et CESR) – à condition de nuancer certains biais, en la situant dans le champ de forces élargi entourant l'institution et en la complétant.

a comme ailleurs entamé un virage néo-libéral depuis les années 1980, ce tournant a concilié républicanisme et néolibéralisme en opérant des « reconstructions marquantes à l'abri d'une façade inchangée » (Jobert, Thérêt, 1994). Ainsi l'État français apparaît-il comme un cas saisissant de ces États dont les restructurations ne se résument pas à un retrait (Cassese, Wright, 1996) : la France représente une variante néo-étatique de cette recomposition (Schmidt, 1999 ; Jessop, 1994). En second lieu, cette puissance des institutions a des effets locaux ambigus : la décentralisation a renforcé les pouvoirs des gouvernements locaux sans mettre fin à leur dépendance vis-à-vis de l'État dans une action publique profondément renouvelée (Duran, Thoenig, 1996). Ceci conduit à conserver la problématique institutionnelle dans le questionnement régionaliste : même si la gestion des territoires ne passe pas nécessairement par les institutions elles-mêmes, les acteurs institutionnels et les notables restent le centre de gravité du système local français (Mabileau, 1994). C'est ce paradoxe institutionnel relatif qui culmine au niveau de la région en France : marquée par un rapport fort à l'État, elle est une institution faible dans un pays doté de puissantes institutions, où se produit une régionalisation accrue des interactions sociales (Balme, 1996, 1997).

En vertu de ce critère institutionnel, la Bretagne représente déjà un intérêt spécifique<sup>3</sup>. Elle apparaît en effet comme la fille aînée de la République française modernisatrice, réalisant, dans les bastions locaux, le meilleur de l'aménagement du territoire proposé par l'État (Béhar, Estèbe, 1999). Un temps, cette influence est telle que le régionalisme breton semble donner le la de la réforme régionale : jusqu'au milieu des années 1970, la Bretagne est « l'enfant chéri de la DATAR », capable de se réappropriier localement les grands programmes nationaux (routier, hospitalier, etc.) et de mener des politiques régionales en coopération avec l'État (Pasquier, 2000). Cette première équation s'accompagne de la pérennité de mobilisations régionalistes depuis les années 1980, reposant sur d'autres acteurs et d'autres logiques d'action collective. Sans déboucher sur les ordres quasi-nationaux que connaissent d'autres régions européennes (Catalogne, Écosse), une dynamique propre s'affirme depuis les années 1980, dont l'une des bases est la culture régionale. Parce qu'aucun mécanisme régionaliste univoque, nationalitaire ou néo-local, n'y fonctionne réellement, le terrain breton est pertinent pour déplacer l'analyse du régionalisme : il existe une capacité propre de mobilisation, marquée par la force des mobilisations régionales qui se réfèrent à une certaine définition de l'identité régionale, par la stabilité des acteurs politiques confortés par la tradition du CÉLIB comme par le foisonnement des associations économiques depuis les années 1990.

---

<sup>3</sup> Cf. partie II.

Aussi le territoire breton doit-il être envisagé sous l'angle du renforcement de l'action collective régionale, dont l'éclatement est tempéré par des logiques d'intégration partielle – moins orientées vers le marché que vers l'État et moins dominées par une conception consensuelle de la culture territoriale que dans nombre de « nations régionales ». La rencontre entre la spécificité institutionnelle française et la spécificité des mobilisations territoriales génère en Bretagne un régionalisme vecteur de mobilisation plus que d'intégration territoriale.

Cet ouvrage s'organise en trois parties, visant à apprécier sur le temps long l'évolution des mobilisations régionalistes dans trois secteurs de la société régionale, et à envisager leur confluence comme fondatrice d'une matrice institutionnelle en Bretagne entre 1950 et 2000. Les trois chapitres de la première partie analysent la naissance et le développement du régionalisme culturel, pour mettre en valeur les trois grandes étapes par lesquelles il contribue à l'institutionnalisation d'une société régionale : après sa naissance sous une forme politique et radicale, le régionalisme parvient à une première consolidation, culturelle, avant de se greffer profondément, sous cette forme, au sein de la société bretonne. Dans une deuxième partie, trois chapitres observent comment la renaissance du régionalisme politique sous l'impulsion des élus politiques régionaux leur confère dans l'après-guerre un rôle prééminent dans la formation d'une matrice régionale, avant qu'il devienne plus ambivalent. Confirmé mais fragilisé lors de l'institutionnalisation du régionalisme au sein de l'EPR, le régionalisme doit finalement acquérir une dimension gouvernementale plus nette dans les années 1990, afin d'encadrer les dynamiques du territoire régional. Enfin, les trois chapitres de la troisième partie s'attachent au régionalisme économique et à son essor récent dans les mécanismes d'institutionnalisation d'une matrice régionale. Les acteurs économiques urbains et ruraux, malgré le dynamisme de leurs localismes modernisateurs, restent dans les années 1950-1960 dans l'ombre du régionalisme politique, avant d'esquisser une stratégie propre à partir des années 1970 – qui trouve son aboutissement lorsqu'ils acquièrent un rôle nouveau en associant encastrement territorial et mobilisation régionaliste.