

# MODÈLES RÉGIONAUX D'ACTION COLLECTIVE ET NÉGOCIATION DE L'ACTION PUBLIQUE EN FRANCE : UNE COMPARAISON BRETAGNE/CENTRE

PAR

Romain PASQUIER

Les analyses des dynamiques de régionalisation en France et plus largement en Europe de l'Ouest diagnostiquent une forte différenciation du potentiel mobilisateur des régions (Jeffery, 1997 ; Le Galès & Lequesne, 1997 ; Négrier & Jouve, 1998). Il apparaît que les institutions et les acteurs régionaux n'ont pas la même capacité à défendre collectivement des intérêts régionaux lors de différents enjeux d'action publique. Pour rendre compte de ces différences, un ensemble de facteurs institutionnels, politiques ou culturels est régulièrement avancé. Cependant, la sociologie politique manque de cadres d'interprétation plus systématiques et par conséquent plus convaincants. Notre objectif est ici d'apporter une grille de lecture diachronique de cette différenciation en montrant à partir d'une étude comparative entre deux régions françaises, la Bretagne et le Centre, comment le temps long des rapports sociaux et politiques influe aujourd'hui sur la capacité politique régionale<sup>1</sup>, c'est-à-dire sur le processus complexe d'organisation et de

---

1. Cette notion de capacité politique s'inspire des travaux de sociologie urbaine de C. Stone (1989, 1993). A partir d'un cadre théorique empruntant à la sociologie des organisations, de l'action collective et à l'économie des transactions, cet auteur a mené une étude monographique sur le régime urbain de la ville d'Atlanta de 1946 à 1988 c'est-à-dire « *les arrangements informels par lesquels les autorités publiques et les intérêts privés coopèrent dans le but d'élaborer et de mettre en œuvre des décisions de gouvernement* » (Stone, 1989 : 6). Il s'interroge sur les dynamiques sociales et politiques qui ont permis à des institutions et des groupes sociaux, dont les intérêts ne coïncidaient pas nécessairement, d'appliquer des décisions de gouvernement « innovantes » pour faire face à un contexte de fort changement social, alors que ces conditions n'ont pas été réunies dans d'autres villes américaines similaires. L'hypothèse développée par Stone est que la capacité de gouvernement (*the capacity to govern*) ou la capacité d'action (*capacity to take action*) de la coalition de gouvernement n'est pas principalement attachée à la détention d'une fonction institutionnelle

coordination de l'action collective<sup>2</sup> qui permet à des institutions et des groupes d'acteurs de faire face à une série de problèmes collectifs à l'échelon régional (développement économique, environnement, aménagement du territoire, etc.).

Il nous semble en effet que le passé, hérité sous formes de pratiques et de croyances, exerce de fortes contraintes sur les logiques d'action des institutions et des groupes d'acteurs régionaux. Comme tout espace politique, l'espace régional est « *un objet socialement construit par des pratiques localisées, par une histoire propre, par un ensemble de relations sociales plus ou moins organisées* » (Briquet & Sawicki 1989 : 3). Ainsi, du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, les régions françaises ont tout à la fois constitué des espaces de mobilisation politique et des espaces de tension entre l'Etat et les échelons inférieurs de l'administration locale (départements, communes), certains segments de l'administration centrale voulant faire de la région un espace de planification et de réorganisation administrative. A cet égard, l'analyse de la structuration des espaces régionaux révèle, selon les régions, des modes singuliers de relations informelles entre les institutions, des structururations d'intérêt et des rapports à l'Etat différents (Nay, 1997).

On désigne cet ensemble de pratiques politiques et de représentations du monde territorialisées et stabilisées dans le temps sous le terme de modèle régional d'action collective. Ces modèles constituent un stock préalablement structuré de pratiques et de croyances dans lequel les acteurs régionaux puisent aujourd'hui pour concevoir et appliquer des stratégies et des politiques variées. Cependant, si ces modèles influent sur les stratégies institutionnelles dans la mesure où les acteurs et les groupes sociaux qui les investissent sont porteurs de cette histoire incorporée<sup>3</sup>, ils ne doivent pas être assimilés à un quelconque « déterminisme régional ». L'ancienneté des mobilisations ne présume en aucun cas ni des modes d'action collective ni de la capacité politique régionale. Des régions possédant de fortes identités régionales

---

(suite note 1) de commandement ni au résultat d'un rapport de force. Elle est le produit des arrangements négociés, informels et stabilisés dans le temps par lesquels s'est réalisée une coalition d'acteurs dont la combinaison des ressources a permis la poursuite d'une action collective. Pour un aperçu des travaux de C. Stone, cf. Nevers (1997).

2. L'action collective est entendue ici au sens de la sociologie des organisations, c'est-à-dire comme un mode de coordination d'une variété d'acteurs et d'institutions. Cette notion est devenue centrale dans la gestion publique contemporaine dans la mesure où la combinaison des dynamiques de décentralisation et d'eupéanisation tend à fragmenter le pouvoir politique et à faire émerger un univers d'action polycentrique où l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres (Duran & Thoenig, 1996).

3. Comme le note P. Bourdieu (1980 : 6), « *toute action historique met en présence deux états de l'histoire (ou du social) : l'histoire à l'état objectif, c'est-à-dire l'histoire qui s'est accumulée à la longue du temps dans les choses, machines, bâtiments, monuments, livres, théories, coutumes, droit etc., et l'histoire à l'état incorporé, devenue habitus (...). Cette actualisation de l'histoire est le fait de l'habitus, produit d'une acquisition historique qui permet l'appropriation de l'acquis historique* ».

peuvent se révéler des espaces politiques très fragmentés et segmentés (Pasquier, 2002a). A l'inverse, des régions qui ne disposent pas a priori d'un potentiel identitaire « visible » peuvent émerger comme de nouveaux espaces de régulation politique, par exemple sous l'effet de dynamiques externes<sup>4</sup>. Dans notre perspective, le passé exerce aussi bien un effet de contrainte sur les répertoires des acteurs et des institutions qu'il offre de possibilités d'action (March & Olsen, 1996).

Pour identifier ces modèles régionaux d'action collective, nous procédons à une sociogenèse des processus de régionalisation en Bretagne et en région Centre de l'après-guerre à la fin des années soixante-dix. Le choix de la Bretagne et du Centre répond à une priorité de sélectionner des cas ayant des trajectoires socio-politiques très distinctes et pouvant être représentatives de la diversité des régions françaises : la Bretagne en tant qu'espace précoce de mobilisation politique et la région Centre en tant qu'espace structuré par la politique de planification nationale. Quant à l'échelle temporelle étudiée, elle correspond à une phase déterminante du processus de régionalisation en France avant l'institutionnalisation de la région comme niveau de représentation politique au début des années quatre-vingt. Pour évaluer l'activation de ces modèles et leurs effets sur la capacité d'action publique des régions françaises, on étudie le principal mécanisme institutionnel de coordination de l'action de l'Etat et des régions, la négociation des contrats de plan Etat-Région (CPER) (1994-1999 et 2000-2006). Nous défendons ici l'hypothèse que l'analyse des modèles régionaux d'action collective en Bretagne et en région Centre permet de comprendre la capacité différenciée des institutions et des groupes d'acteurs régionaux à défendre des intérêts spécifiques lors d'échanges inter-organisationnels de ce type<sup>5</sup>.

## LA STRUCTURATION DES MODÈLES RÉGIONAUX D'ACTION COLLECTIVE

Trois variables paraissent déterminantes pour l'analyse des modèles régionaux d'action collective : le cadre des relations qui s'établit entre les institutions et groupes d'acteurs régionaux ; les représentations du territoire et de son avenir qui sont produites ; le rapport à l'Etat qui est construit. Pour les étudier, on adopte une perspective de « *sociologie historique interprétative* »<sup>6</sup>. On analyse les trajectoires historiques spéci-

4. Ainsi, une recherche sur les mobilisations régionales dans le cadre de la politique des fonds structurels a montré que dans les West Midlands, territoire administratif conçu en fonction de logiques purement bureaucratiques, les institutions et les groupes d'acteurs locaux ont pour l'instant mieux réussi à défendre des intérêts communs qu'au Pays de Galles, archétype de la région au passé lourd de mobilisations régionalistes (Loughlin & al. 1998).

5. Toutes les données empiriques mobilisées dans ce chapitre sont tirées de notre travail de thèse (Pasquier, 2000).

6. T. Skocpol (1984) distingue trois orientations de recherche comparative : l'application d'un modèle général à l'histoire ; la recherche de causalités régulières et la sociologie historique interprétative.

fiques prises par un même processus politique, le processus de régionalisation en France. Cette approche implique de rompre avec l'interprétation dominante de la régionalisation « à la française ». En effet, pour la plupart des observateurs, les régions françaises résultent d'une politique planificatrice élaborée et mise en oeuvre par l'administration centrale à partir du début des années soixante ; les mobilisations régionales, quelle que soit leur nature, n'ayant eu qu'une influence très limitée sur l'évolution du processus. Or, le processus de régionalisation en France résulte d'une combinaison de dynamiques institutionnelles et socio-politiques bien plus complexe qu'il n'est généralement admis. On le conçoit ici comme un cycle d'interactions et d'échanges entre des élites et des groupes politiques et sociaux qui agissent aussi bien dans l'arène politique centrale (gouvernement au sens large) que dans des arènes plus périphériques (espaces politiques locaux et régionaux).

### *La Bretagne et le régionalisme économique du CELIB*

Au tout début des années cinquante se structure en Bretagne une organisation singulière, le comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Cette organisation marque pendant plusieurs décennies l'action régionale, en Bretagne, en produisant des modes d'action collective singuliers dont les élites régionales contemporaines sont les héritières.

#### *Le CELIB ou l'union des élites bretonnes*

En 1950, le CELIB se constitue autour d'un constat alarmant : l'hémorragie démographique et le retard économique de la Bretagne. En effet, cette région est passée à côté de la révolution industrielle et s'est transformée en réservoir de main d'œuvre pour les riches régions industrielles, notamment la région parisienne. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, face aux contraintes de la reconstruction, les pouvoirs publics, soucieux de maximiser leur effort d'investissement, localisent leurs interventions là où elles sont susceptibles d'avoir une rentabilité maximum, c'est-à-dire dans les régions qui disposent déjà d'un appareil industriel. Si bien que le premier plan (1947-1953) contribue implicitement à aggraver les disparités régionales<sup>7</sup> (Drevet, 1988). Le CELIB s'organise pour contraindre l'État à intervenir et éviter le dépérissement accéléré de la Bretagne (Martray, 1983). La stigmatisation du « retard breton » et la croyance dans les possibilités de développement régional constituent le cadre cognitif qui permet la mobilisation de tous les secteurs de la société régionale. Sous le leadership de René Pleven<sup>8</sup>, le

7. Pour la période 1951-53, la Bretagne est la région française qui a les indices de revenu et de la dépense par habitant les plus bas, respectivement 68 et 48 par rapport à 100 pour la moyenne nationale. Le niveau de vie breton est le plus faible de France après celui de la Corse (Krier & Ergon, 1976).

8. Le 22 juillet 1950, Joseph Martray et Joseph Halleguen, maire RPF de Quimper, lancent un appel à des centaines d'élus bretons, aux responsables des

CELIB renouvelle profondément le répertoire régionaliste en se déclarant « apolitique » et en se réclamant d'un régionalisme « moderne » respectueux du cadre national à l'opposé du mouvement régionaliste et nationaliste de l'entre-deux-guerres. Non pas que le CELIB se désintéresse des choix politiques qui pouvaient affecter la Bretagne, bien au contraire, mais un dépassement des préférences politiques ou localistes apparaît indispensable au fonctionnement de cette structure et à la constitution d'une commission parlementaire inter-partisane, chargée de défendre auprès du gouvernement central les intérêts de la Bretagne. Ainsi, au sein de cette organisation, se côtoient Hervé Budes de Guébriant, tout puissant président de l'Office centrale de Landerneau et François Tanguy Prigent, député socialiste, ancien ministre du Front populaire et grand défenseur des salariés agricoles.

Dès le début des années cinquante, le CELIB parvient à incarner un intérêt supérieur, l'intérêt régional, et à rassembler l'ensemble des élites politiques, économiques et culturelles bretonnes autour de la défense d'une « *communauté imaginaire* » (Anderson, 1996). Le travail préalable d'invention d'une identité bretonne réalisé par toute une génération d'intellectuels régionaliste à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle est réactivé par le CELIB sous la forme de normes de défense des intérêts économiques bretons (Bertho, 1980 ; Bourdieu, 1980). Avec le CELIB, le développement économique devient une dimension essentielle de l'identité bretonne. L'étendue du soutien que reçoit le CELIB dans la société régionale peut être estimée à partir de la publication de la liste de ses adhérents. A son apogée, au milieu des années soixante, le CELIB regroupe l'ensemble des parlementaires bretons, les quatre conseils généraux, 1200 communes dont les maires des grandes villes bretonnes, les syndicats paysans, l'ensemble des syndicats ouvriers (CGT, CFDT, FO, CFTC), les organisations patronales, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métier, les universités et les associations de défense de la culture et de la langue bretonne<sup>9</sup>.

---

(suite note 8) associations culturelles bretonnes, aux membres des assemblées consulaires et des organisations professionnelles. Le CELIB voit le jour. Cette organisation vivote pendant quelques mois avant que René Pleven n'en prenne la tête. Son leadership politique donne une impulsion décisive à la consolidation du CELIB en ralliant à la « cause régionale » l'ensemble des parlementaires MRP, formation politique dominante en Bretagne à cette époque. En effet, proche de Jean Monnet et du Commissariat général au Plan (CGP), Pleven est à une période phare de sa carrière politique. Plusieurs fois ministre et président du Conseil sous la Quatrième République, le parti politique qu'il dirige, l'Union démocratique et socialiste de la Résistance (UDSR), est l'un des partis charnières de la Troisième Force. René Pleven est président du CELIB de 1951 à 1972. Le dernier président du CELIB est Georges Lombard, sénateur-maire de Brest, de 1972 à 1974.

9. Parmi les autres adhérents, on trouve une cinquantaine de syndicats de producteurs ou de négociants en produits agricoles ou en produits de la mer, une trentaine de sociétés industrielles, une dizaine de banques. Mis à part les élus, tous sont représentants d'organismes économiques, sociaux ou culturels de Bretagne.

*Représentations du « problème breton » et régionalisation des intérêts corporatistes*

En quelques années, le CELIB élabore une véritable stratégie de régionalisme économique. L'enjeu central pour cette coalition est d'inciter l'Etat à prendre en compte les besoins économiques et sociaux spécifiques de la Bretagne dans les politiques de planification nationale et d'aménagement du territoire. La capacité de mobilisation du CELIB s'appuie sur la production d'un ensemble de représentations des « problèmes bretons » qui sont progressivement partagées par une large majorité des élites régionales<sup>10</sup>. Les conceptions du CELIB en matière de développement régional et d'aménagement du territoire apparaissent à cette époque comme une expérience pionnière avec notamment la réalisation du premier plan régional en 1953 (Dulong, 1975). Au sein du CELIB, la commission d'expansion économique présidée par Michel Phlipponeau<sup>11</sup>, joue le rôle d'un bureau d'études chargé d'analyser les problèmes, d'imaginer et de mettre au point les solutions, d'élaborer des programmes. Organisée à l'image du commissariat général au Plan sur la base de grandes commissions sectorielles, la commission régionale d'expansion constitue un centre d'échanges et de diffusion des idées, de connaissances, de réflexion pour les cadres et les animateurs des organisations qui composent le CELIB. Les universitaires, les centres de recherche<sup>12</sup>, les chefs d'entreprise, les hauts fonctionnaires et tous les experts intéressés par le développement de la Bretagne participent à la commission régionale d'expansion. Ces membres relaient dans les différents univers sociaux d'où ils proviennent les nouvelles représentations des intérêts régionaux et du développement régional.

Ce facteur de socialisation est capital. Les activités du CELIB et de ses commissions produisent une « révolution psychologique » chez les élites bretonnes dont l'importance est décisive pour le développement économique de la Bretagne. C'est au CELIB que les élites régionales se familiarisent avec les principaux « problèmes » du développement économique breton (sous-équipement, sous-industrialisation, enclavement) ainsi qu'aux réponses possibles (décentralisation industrielle, aménagement du territoire, internationalisation de l'économie régiona-

10. L'histoire du CELIB est jalonnée de publications concernant le développement régional : « Rapport d'ensemble sur un plan d'aménagement, de modernisation et d'équipement de la Bretagne » en 1953 ; « Inventaire des possibilités d'implantation industrielle en Bretagne » en 1957 ; « Une loi-programme pour la Bretagne » en 1962, « Bretagne une ambition nouvelle » en 1971.

11. Michel Phlipponeau entre au CELIB en 1952. Proche de Gaston Defferre dans les années soixante, il préside le comité Horizon 80 de Bretagne qui est à l'origine du club Bretagne et Démocratie, véritable creuset régional de la gauche socialiste. Après son départ du CELIB, il s'engage dans les années soixante-dix, dans le combat politique municipal. Il est aux côtés d'Edmond Hervé lorsqu'il conquiert la mairie de Rennes et devient son premier adjoint et le président du district urbain.

12. En particulier l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Centre régional d'études et de formation économique (CREFE) et l'Institut de géographie.

le<sup>13</sup>). A travers cette capacité d'expertise, le CELIB opère une régionalisation des intérêts catégoriels. Dans l'agriculture en particulier, les élites paysannes bretonnes, formées pour l'essentiel à la jeunesse agricole chrétienne, s'investissent dans le « combat » régional en prenant conscience que les difficultés des paysans bretons se rattachent à un problème plus large, celui d'une région sous-équipée : « *Gourvennec en prenant la sous-préfecture de Morlaix en 1961 n'était pas intéressé par les problèmes de la Bretagne, c'était le chou-fleur qui l'intéressait. En 1968, tout sera différent. Entre temps on s'était mêlé de l'affaire. Le président Mevellec était tout à fait d'accord pour qu'on essaye d'utiliser le mouvement et les paysans avaient besoin du CELIB pour ne pas être isolés* »<sup>14</sup>. Ainsi, vers le milieu des années soixante, le régionalisme réalise des progrès considérables dans les syndicats agricoles bretons (Berger, 1975). Les responsables paysans bretons donnent progressivement des problèmes de l'agriculture une interprétation « régionaliste » qui implique la région et non plus la seule classe paysanne ou le marché.

#### *Contre l'Etat avec l'Etat*

Sur le temps long des mobilisations, cette coalition construit un rapport singulier à l'Etat tout à la fois coopératif et antagoniste dans lequel se succèdent séquences de luttes et séquences de collaboration (Hayward, 1969). Un modèle de coopération et de négociation entre les élites régionales et les élites étatiques planificatrices se construit progressivement pour engager le désenclavement et l'industrialisation de la Bretagne. Cela ne va pas sans difficultés dans la mesure où de larges secteurs de l'administration centrale restent hostiles à toute forme de planification régionale ou de décentralisation<sup>15</sup>. Cependant, le CELIB

13. C'est précisément dans le cadre d'une réflexion sur les possibilités d'internationalisation de l'économie régionale que le CELIB s'investit pour que la Bretagne s'intègre au mieux dans l'espace européen en formation. En matière européenne, le CELIB parie sur l'exploitation des possibilités prévues par le traité de Rome pour corriger les disparités régionales et l'entrée de la Grande-Bretagne et de l'Irlande dans le Marché commun pour créer de nouveaux débouchés à la production agricole bretonne. Il multiplie dans les années soixante les initiatives symboliques : demande de subventions pour la Bretagne à la Banque européenne d'investissements analogues à celles consenties au Mezzogiorno ; organisation, en juin 1966, d'un tour de Bretagne pour un groupe de parlementaires et de fonctionnaires européens ; création à Londres, en juin 1965, d'un « Centre breton » pour marquer l'attachement de la Bretagne à l'entrée de la Grande-Bretagne et de l'Irlande dans le Marché commun ; jumelage Bretagne-Galice destiné à intensifier les liens culturels et économiques entre les terres atlantiques. Le CELIB concrétise véritablement ses ambitions européennes, le 21 avril 1973, à St-Malo, en organisant une réunion de 23 régions périphériques maritimes d'Europe de l'Ouest. Cette réunion donne naissance au premier lobby inter-régional à l'échelle européenne, la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) dont le siège est toujours à Rennes.

14. Entretien avec Joseph Martray, fondateur du CELIB, janvier 1997.

15. « *Des forces puissantes s'opposent à la politique de décentralisation, de régionalisme que nous avons voulu instituer par le CELIB. Nous devons faire attention, nous élus bretons, nous membres du CELIB à ce que Paris ne réussisse pas à centraliser la décentralisation elle-même* » Extrait de la déclaration de René Pleven à l'assemblée générale du CELIB le 2 décembre 1957 (*La Vie bretonne*, n° 30, janvier 1958, p. 2).

joue toujours le jeu de la collaboration avec l'Etat. Alors que cette organisation critique fortement les objectifs d'aménagement du territoire de la DATAR, les dirigeants du CELIB investissent la Commission de développement économique régional (CODER)<sup>16</sup> à partir de 1964. Ainsi, les débats et les enjeux apparaissent étonnamment régionalisés dans la CODER de Bretagne par rapport au reste des CODER françaises (Grémion, 1976). Les tensions entre élus et représentants socioprofessionnels ne se produisent pas en Bretagne car ces groupes travaillent déjà ensemble depuis plus d'une décennie. La restructuration des services de l'Etat au niveau régional ou les négociations du plan routier breton au début des années soixante-dix renforceront encore les liens d'interdépendance entre les élites régionales et les services de l'Etat au niveau central et régional.

Avec la politisation de l'espace politique régional et la montée en puissance de la question culturelle, le CELIB disparaît au milieu des années soixante-dix (Pasquier, 2000). Cependant, les élites régionales qui ont animé le CELIB investissent les diverses institutions et organisations économiques à l'échelon régional (conseil régional, conseil économique et social régional<sup>17</sup>) et transmettent un héritage de représentations et de pratiques politiques. La défense des intérêts économiques régionaux devient une priorité majeure des élites bretonnes à l'échelle nationale comme à l'échelle européenne.

### *L'invention de la région Centre ou les avatars du régionalisme fonctionnel*

Le passage de la Quatrième à la Cinquième République marque une nouvelle étape dans le processus de régionalisation. La régionalisation est au centre du projet planificateur et modernisateur du nouveau régime. La région est le niveau où l'administration gaulliste entend nouer le dialogue avec les nouvelles couches sociales qui émergent, ces « forces vives » dont le régime est soucieux de s'assurer le soutien. Elle est conçue comme un espace fonctionnel d'études et de délibération qui dénie au département toute pertinence pour appréhender les transformations économiques et sociales. La région Centre est le produit technocratique de ce « régionalisme fonctionnel » (Quermonne, 1963). En effet, les élites étatiques modernisatrices inventent des espaces régionaux qui doivent permettre la diffusion de pratiques planificatrices et ainsi, par l'apprentissage de la concertation, d'échapper aux modes de

16. Les CODER sont la principale innovation de la réforme régionale mise en oeuvre en 1964 par l'administration gaulliste. Comptant vingt à cinquante membres, les CODER sont des assemblées consultatives regroupant tout à la fois représentants professionnels et élus. Ces assemblées avaient un avis consultatif à donner sur les programmes du Plan et les grandes options d'investissements publics prévues par l'administration centrale.

17. Par exemple, l'un des derniers grands animateurs du CELIB, l'universitaire Claude Champaud, devient au milieu des années soixante-dix président du conseil économique et social de Bretagne.

médiation notabiliaire traditionnels. L'analyse des dynamiques de régionalisation en région Centre souligne les limites de ce volontarisme régional.

### *Technocratie et découpage régional de la France*

L'invention de la région Centre obéit à une logique de rationalité économique qui correspond à la montée en puissance sous la Cinquième République de la figure du technocrate porteur d'une compétence spécifique, celle de la science économique comme nouvelle science de l'action publique (Dulong, 1997). La haute fonction publique est chargée de mettre en oeuvre les premières politiques publiques modernisatrices. Ces politiques, dont l'origine est souvent antérieure à 1958, consacrent la légitimité de ces élites à incarner le projet modernisateur du régime. Pour la régionalisation, « *toute la politique des débuts de la Cinquième République est en germe dans les décrets de 1954-55 ; qu'il s'agisse de décentralisation industrielle, d'aménagement du territoire, de définition de l'espace économique ou administratif, le gouvernement de Michel Debré est l'héritier de la Quatrième* » (Mény, 1974 : 212). La carte actuelle des régions françaises est le fruit du travail de hauts fonctionnaires qui, sans contrôle des élus et très peu de concertation, ont raisonné dans une perspective essentiellement économique et rationalisatrice. Le découpage des régions françaises remonte à l'arrêté du 28 octobre 1956 dans le cadre de l'établissement des programmes d'action régionale. Toutes les réformes régionales ultérieures, en 1960 pour la création des circonscriptions administratives régionales, en 1964 pour les CODER, en 1972 pour les EPR ou en 1981 lors des lois de décentralisation reprennent ce tracé originel<sup>18</sup>. En 1955, l'élaboration de ce cadre géographique est confiée à un groupe de synthèse du Commissariat général au Plan présidé par Jean Vergeot, commissaire général adjoint au Plan (Gravier, 1970). Pendant plus d'une année, ce groupe se réunit pour mettre en place un découpage régional en tentant de concilier divers facteurs : « *La formation historique, dans la mesure où les anciennes provinces devaient leur existence et leur configuration à des réalités profondes et séculaires* » ; « *le rayonnement des grandes villes car aucun phénomène n'est plus caractéristique ni plus décisif que leur croissance et leur irradiation* » ; « *les particularités agricoles* » ; enfin, la « *carte universitaire future* » (Vergeot & Antoine, 1958 : 15-16). Le tracé définitif résulte d'un compromis entre des logiques assez contradictoires. Le seul critère qui semble avoir été véritablement respecté est celui des limites départementales. Certaines anciennes dénominations de provinces comme celles de la Bretagne, de l'Alsace ou de la Franche-Comté resurgissent alors qu'elles avaient été bannies du vocabulaire républicain officiel depuis 1790. De « nouvelles régions » résultant d'un compromis boiteux entre la logique fonctionnelle du groupe de synthèse et les pres-

18. A deux exceptions près : la fusion des régions Rhône et Alpes lors de la création par le décret du 2 juin 1960 des circonscriptions d'action régionale, et le détachement de la Corse de la région Provence Alpes Côte d'Azur, le 9 janvier 1970.

sions de certaines élites locales émergent. Le tracé de la région Centre est l'un des découpages les plus contestés (Bourjol, 1969). Le découpage de 1956 rassemble dans un même ensemble des espaces hétérogènes qui, au cours de l'histoire, ont pour seul point de ressemblance d'avoir été des annexes royales et d'appartenir au grand bassin parisien.

#### *Aménagement du territoire et segmentation économique en région Centre*

La politique nationale d'aménagement du territoire et la mise en place d'une institution régionale ne produisent pas les effets escomptés par les planificateurs en région Centre. Le cadre régional est très mal accepté par les élites locales alors que cette région bénéficie largement de la politique de décentralisation industrielle<sup>19</sup>. La décentralisation avive les concurrences entre les départements du nord de la région (Loiret, Eure-et-Loir) et ceux du sud (Cher, Indre, Loir-et-Cher). Elle bénéficie en priorité au nord de la région c'est-à-dire aux villes de Dreux, Chartres et Châteaudun, Pithiviers, Montargis, ou encore Orléans. Cette concurrence économique-territoriale est un obstacle majeur à la régionalisation, les départements du sud estimant que cette régionalisation renforce le pôle de croissance du nord de la région au contact de l'influence de Paris. Les choix de la DATAR en matière de développement régional accentuent cette tendance. Au milieu des années soixante, la DATAR fait de l'axe ligérien un pôle de croissance articulé autour du binôme Orléans-Tours. La vallée de la Loire est choisie comme zone d'appui du développement urbain dans le cadre d'une politique de déconcentration de la région parisienne. La mise en place de l'Organisation d'études de l'aire de la Loire moyenne (OREALM), la valorisation des fonctions urbaines d'Orléans et Tours autour du concept de « métropole-jardin » et le choix du tracé autoroutier contribuent à l'essor de la Loire moyenne mais à l'exclusion consécutive des départements du sud de la région. Les choix de l'Etat en matière de développement régional accentuent paradoxalement la fragmentation de l'espace régional.

#### *Les élites locales et le rejet du cadre régional*

Le régionalisme fonctionnel avait pour ambition de nouer un dialogue à l'échelon régional entre l'Etat et de nouvelles élites politiques et socio-économiques. En région Centre, ni le fonctionnement de la CODER, ni celui de l'EPR ne renforcent la croyance des élites locales, qu'elles soient économiques ou politiques, dans la possibilité de se bâtir un destin commun. Aucun comité d'expansion économique d'envergure regroupant les élus et les représentants socioprofessionnels ne se structure à l'échelle régionale comme en Bretagne, en Alsace ou en Champagne. La régionalisation fonctionnelle ne produit aucun effet sur

19. Entre 1962 et 1968, le Centre est la région française avec la Basse-Normandie qui a la croissance la plus haute de ses effectifs industriels de l'ordre de 2,8% par an (Cazes & Reynaud, 1973).

l'organisation des intérêts locaux qui restent structurés sur une base urbaine et départementale. Dès l'instauration de la CODER le conseil général d'Eure-et-Loir soulignait que « (...) *ce département, composé de plusieurs régions naturelles, ne trouvait son unité qu'à travers le faisceau des voies de communication qui mènent à Paris [et émettait le vœu à une large majorité que] le département de l'Eure-et-Loir soit rattaché à la région parisienne, à laquelle il appartenait, si l'on peut dire, par la force des choses, les nombreuses et faciles relations dont il dispose ne le conduisant qu'à Paris* » (Bachelard, 1986 : 638). Les institutions régionales mises en place en 1964 et en 1972 accentuent encore le repli des élites sur le cadre départemental et urbain. Se contentant d'être le partenaire des élus, les premières institutions régionales fonctionnent comme un guichet selon des logiques départementalisées. Que ce soit Pierre Sudreau, ancien ministre du général de Gaulle, député-maire de Blois et président de l'EPR de 1976 à 1979 ou son successeur, Jean Delumeau, député-maire de Château-Renault, aucun ne s'est employé à renforcer la cohésion régionale. Grands notables, ils avalisent l'effacement de la région par rapport aux départements tel que Pierre Grémion (1976) l'a décrit dans *Le pouvoir périphérique*. Ainsi, lors de la préparation de la loi sur la décentralisation, en 1981, plusieurs départements contestent à nouveau leur appartenance à cette région. Le conseil général de l'Indre, présidé par André Laignel, vote une motion envisageant le rattachement de l'Indre au Limousin<sup>20</sup> : « (...) *Il est apparu que nous n'avons aucun lien culturel avec des villes comme Orléans ou Chartres. (...) Il y a une absence évidente d'identité sociologique, géographique, entre les six départements de la région Centre (...) Alors que les cinq autres départements de la région Centre sont traversés, irrigués par une ou plusieurs autoroutes, seul notre département est « évité ». L'Indre est au nord d'un secteur oublié qui va de Vierzon à Brive-la-Gallarde ! Ceci explique que, sur ce plan, une solidarité de fait existe avec le Limousin ! (...) Nos problèmes ressemblent quand même plus à ceux de Limoges ou de Tulle qu'à ceux d'Orléans, cette grande banlieue de Paris !* »<sup>21</sup>. Quant au socialiste Georges Lemoine, maire de Chartres, il évoque tout l'intérêt que l'Eure-et-Loir trouverait dans la création d'une région regroupant la Sarthe, l'Eure-et-Loir et Les Yvelines.

Cette analyse du processus de régionalisation « à la française » jusqu'à la fin des années soixante-dix permet de bien identifier, en Bretagne et en région Centre, deux modèles régionaux d'action collective très différenciés. En Bretagne, les interactions politiques se stabilisent précocement à l'échelon régional. Dans le cadre de la politique de planification et d'aménagement du territoire, les élites bretonnes qu'elles soient politiques, économiques ou culturelles acquièrent une

20. Soulignons que la démarche d'André Laignel, n'était pas exempte de stratégie politique. Leader socialiste de l'Indre, il avait très peu de chance de se construire un leadership régional dans le cadre d'une région Centre qui, à l'époque, demeure largement à droite. En revanche, le Limousin, terre d'élection du parti socialiste offrait des perspectives plus « alléchantes ».

21. *La Nouvelle République*, 3 novembre 1981.

socialisation particulière au travail politique coopératif et à l'action collective. Des représentations communes des « problèmes » régionaux sont produites par le CELIB qui facilitent la mise en oeuvre de stratégies pour y remédier. Un rapport à l'Etat s'élabore également où celui-ci apparaît aux élites bretonnes tout à la fois comme un associé et un rival. Au niveau régional une pratique de concertation se stabilise entre les élites régionales et les services déconcentrés de l'Etat. En revanche, en région Centre, le cadre régional n'acquiert aucune légitimité auprès des élites locales. L'espace régional est composé de sous-ensembles territorialisés urbains ou départementaux dont les élites poursuivent des buts distincts. Pour certaines villes et départements, l'espace régional est un obstacle à l'intégration dans des espaces plus prospères, en particulier l'Ile-de-France ; pour d'autres, il ne fait qu'aggraver les inégalités économiques. Les élites locales développent des pratiques politiques départementalisées fondées sur des croyances opposées quant au devenir régional. Les services de l'Etat se positionnent dans un rôle d'arbitre entre des intérêts territoriaux antagonistes. Ainsi, en région Centre, au lieu de stabiliser les interactions politiques à un niveau supérieur, le régionalisme fonctionnel impulsé par l'administration centrale accentue les rivalités locales et dessine un espace politique particulièrement fragmenté.

### LA CAPACITÉ DE NÉGOCIATION DE L'ACTION PUBLIQUE DES RÉGIONS FRANÇAISES

L'action publique en France se caractérise aujourd'hui par des procédures institutionnalisées de coordination contractuelle (Gaudin, 1999). Les rapports entre l'Etat et les régions n'échappent pas à ce processus avec la négociation de programmes pluriannuels d'action publique, les contrats de plan Etat-Région (CPER). Pour la Bretagne et le Centre comme pour toutes les régions françaises, les CPER constituent des enjeux déterminants pour le développement régional dans la mesure où ils représentent en moyenne de 15 à 25% des budgets des conseils régionaux<sup>22</sup> (Billet, 1997).

L'analyse des séquences de négociation des CPER en Bretagne et en région Centre permet d'identifier la réactivation des modèles régionaux d'action collective à deux moments particuliers : lors de la réalisation du plan régional où les régions doivent définir des priorités de développement avec leurs partenaires infra-régionaux ; et lors de la confron-

---

22. Jusqu'à présent, trois générations de contrats de plan se sont succédées (1984-1988, 1989-1993, 1994-1999), la quatrième génération (2000-2006) vient d'être signée. Les montants engagés dans les CPER n'ont cessé d'augmenter : 65 milliards de francs (39 pour l'Etat et 26 pour les régions) pour les CPER de la première génération, 108 milliards (58 pour l'Etat et 50 pour les régions) pour la seconde génération, 171,7 milliards pour la troisième génération (77 milliards pour l'Etat, 71 milliards pour les régions et 26 milliards pour les départements et les communes) et plus de 200 milliards pour la quatrième génération (dont 105 milliards pour l'Etat central).

tation de ces priorités avec celles des services de l'Etat. Ces modèles se manifestent dans l'action sous la forme de pratiques politiques et de croyances différenciées : pratiques de négociation coopératives ou conflictuelles entre les groupes d'acteurs régionaux (institutions et groupes d'intérêt) et entre ces derniers et les services de l'administration déconcentrée et centrale ; croyances partagées ou opposées autour de la définition d'« intérêts » régionaux à défendre.

### *Mobilisation des partenaires infra-régionaux*

Lors d'une évaluation socio-économique des CPER 1994-1998, des observateurs avertis ont estimé que: « le contre pouvoir régional avait pu se réaliser lorsqu'il y avait dans la région un projet réellement commun et défendu par les deux exécutifs régionaux » (Lacour & *al.*, 1994 : 125). L'analyse du travail de définition des priorités régionales permet de mesurer la prégnance des modèles d'action collective dans la capacité des régions françaises à rassembler une coalition autour de la défense d'intérêts spécifiques.

### *La Bretagne et l'héritage de la planification régionale*

Dans cette région façonnée par la planification régionale, le conseil régional perpétue l'usage du plan comme mode de production d'une vision commune de l'avenir régional. Ce processus permet de faire converger les autres niveaux d'administration et les groupes d'intérêt régionaux autour d'objectifs communs. Pour chaque CPER, le conseil régional mène une large procédure de concertation au cours de laquelle il se constitue en porte-parole d'une coalition territoriale plus large. Cette coalition n'est pas sans rappeler la forme particulière de *policy community* qu'est la « communauté territoriale » dans la typologie de Marsh & Rhodes (1992). Ce processus est facilité par la sensibilisation de divers groupes d'acteurs aux thématiques régionalisées. Par exemple, depuis la fin des années quatre-vingt, certains secteurs du patronat breton s'organisent en réseaux pour développer des stratégies de défense et de valorisation de l'économie régionale<sup>23</sup>. De même, l'existence de grands journaux régionaux comme *Ouest-France* ou *Le Télégramme de Brest* mais aussi des maisons d'édition contribuent à cette régionalisation des débats et des actions<sup>24</sup>.

---

23. Ainsi, le « Club des Trente » réunit les principaux chefs d'entreprise bretons et intervient sur certains grands enjeux d'équipements régionaux (TGV etc.). De même, l'association « Produit en Bretagne » qui regroupe de nombreux industriels bretons et les grands groupes de presse régionale (*Ouest-France*, *Le Télégramme*) a pour but à travers ce label de développer la commercialisation des produits bretons.

24. Dans les mois précédant la négociation les CPER et à l'orée d'un nouveau siècle, plusieurs livres sont venus faire le point sur les axes futurs du développement breton (Champaud, 1999 ; Morvan, 1998).

Le travail de concertation proprement dit s'appuie sur une expertise particulière, la prospective territoriale, et est mené en étroite collaboration par les services du conseil régional et du conseil économique et social régional (CESR)<sup>25</sup>. Il a pour but de faire émerger des représentations du territoire régional communes et la formulation de priorités de développement. Sur un plan plus institutionnel, un processus concertation est organisé<sup>26</sup> entre le conseil régional et un large éventail de partenaires publics et privés. L'objectif est de constituer la région Bretagne en véritable partenaire de l'Etat et de l'Europe (Pasquier 2002b) : « *Vous savez la démarche de la DATAR c'est aide-toi et le ciel t'aidera ! La Bretagne doit se prendre en charge car elle n'est plus une priorité à l'échelon national. Face aux mutations économiques auxquelles la Bretagne doit faire face, il faut trouver un nouveau modèle de développement* »<sup>27</sup>. Ainsi, en 1993, le conseil régional crée une commission régionale de concertation réunissant les quatre départements et les huit principales villes de Bretagne. De même, en octobre 1998, le président du conseil régional, Josselin de Rohan, et les quatre présidents des conseils généraux de Bretagne se réunissent pour valider une méthode régionale de concertation afin de « *parler d'une même voix face à l'Etat et à l'Europe* »<sup>28</sup>. Des groupes de travail par secteur d'activités<sup>29</sup> se structurent mêlant les élus régionaux, les membres du conseil économique et social, les collectivités locales, les services de l'Etat, les chambres de commerce et d'industrie, des représentants des groupes d'intérêt (principalement ceux du monde industriel et de l'agriculture) et les experts de ces secteurs afin de dégager des priorités à moyen terme pour la Bretagne. Et depuis 1993, le président du conseil régional et ses vice-présidents réalisent un *Tro Breizh* (Tour de Bretagne) pour aller à la rencontre des acteurs socio-économiques dans les « pays » et bassins d'emploi de Bretagne.

25. En 1996, pour préparer le contrat de plan 2000-2006 et la réforme des fonds structurels une mission commune de prospective a été créée entre le conseil régional et le CESR pour renforcer l'interface entre les deux assemblées. Les têtes de pont de cette collaboration intra-institutionnelle sont le directeur de la planification et de la prospective du conseil régional, Jacques Kergoat, et le président du conseil économique et social Yves Morvan. Experts en matière de prospective territoriale, l'un et l'autre sont des « régionalistes », au sens où ils souhaitent voir la région accroître sa capacité d'action. Jacques Kergoat a été formé par l'un des principaux experts économiques du CELIB et fondateur du Centre régional d'études et de formation économique (CREFE), le professeur Henri Krier. Quant à Yves Morvan, professeur d'économie et membre également du CREFE, il est l'un des experts français de prospective territoriale. En 1999, il a notamment été chargé d'un rapport sur les enjeux de la prospective territoriale par la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, Dominique Voynet.

26. Cette concertation dure environ un an et demi : de l'été 1991 à la fin 1993 pour le CPER 1994-1999, de l'été 1998 à la fin 1999 pour le CPER 2000-2006.

27. Entretien conseil régional de Bretagne, janvier 1998.

28. Cf. *Ouest-France*, « Les convergences Région-départements », 28 octobre 1998.

29. Ces groupes couvrent l'ensemble des secteurs d'activités économiques : formation initiale et continue ; enseignement supérieur et recherche ; agriculture et agro-alimentaire ; activités économiques liées à la mer ; communication et transports ; développement économique et énergie ; environnement ; culture, social et sport ; aménagement du territoire ; tourisme.

Hérité du CELIB, ce processus d'élaboration de priorités régionales de développement induit un savoir-faire en matière de négociation et d'organisation de l'action collective. Des conflits d'intérêts, des oppositions politiques ne manquent pas d'apparaître, notamment entre les collectivités locales et les groupes d'intérêts de l'est et de l'ouest de la région<sup>30</sup>. Mais les élus et l'administration régionale procèdent à des arbitrages que l'ensemble des partenaires finit par accepter au nom de la cohésion régionale. Cette croyance dans l'« unité » joue un rôle non négligeable dans ce compromis final, c'est-à-dire le souci de l'ensemble des acteurs d'afficher une cohésion régionale face à l'Etat. Ainsi, en Bretagne, les départements et les villes acceptent le rôle de leadership et de porte-parole du conseil régional en matière de contractualisation : « *En Bretagne, les choses se passent bien avec les départements. On discute, le conseil régional, c'est normal, joue le rôle d'arbitre* »<sup>31</sup>. Au terme de ce processus des priorités régionales émergent. Si l'on regarde les quatre plans régionaux depuis 1984, on perçoit très nettement les évolutions de l'économie et de la société bretonne. Les infrastructures et le désenclavement occupent toujours une place de choix mais d'autres thématiques s'imposent progressivement comme l'environnement, la coopération inter-régionale, l'identité culturelle, les nouvelles technologies ou l'internationalisation de l'économie<sup>32</sup>.

### *Le Centre et l'héritage départemental*

La région Centre présente une configuration radicalement différente. Le conseil régional n'a pas la capacité de mobiliser une coalition territoriale comparable à celle que l'on trouve en Bretagne. En région Centre, la décentralisation n'a pas renforcé l'identité régionale. Cela renvoie au « complexe identitaire » que connaît cette région depuis sa création<sup>33</sup> (Roy, 1993). L'espace régional est fragmenté en plusieurs sous-espaces dont les intérêts divergent largement. Cette quête identitaire<sup>34</sup> est tout à

30. De manière récurrente, les finistériens dénoncent l'enclavement de l'est breton par rapport à l'Ille-et-Vilaine qui bénéficie de sa relative proximité avec la région parisienne.

31. Entretien conseil général des Côtes d'Armor, mars 1998.

32. Pour 2000-2006, les quatre priorités du schéma régional d'aménagement du territoire sont l'internationalisation, l'identité, l'interrégionalité et l'innovation.

33. Lors de la réalisation du projet régional, le conseil régional du Centre a procédé à une consultation publique par questionnaire et via Internet sur le devenir régional. A la question « A votre avis que manque-t-il de plus en région Centre ? » 27,1% des réponses ont pointé « une véritable identité régionale » et 25,3% une image plus valorisée à l'extérieur (Région Centre, 2000 : 31).

34. Les luttes de définition autour de l'appellation « Centre » révèle également la crise identitaire des élites régionales. Dès 1982, il est question de débaptiser la région Centre. Pour les élus régionaux ce nom est un handicap à l'« unité régionale ». Ainsi, la communication de la jeune institution régionale s'organise « *autour d'un nom voué à disparaître* » (Hardy, 1997 : 159). En 1993-94, après une longue procédure de consultations, l'assemblée régionale vote pour un changement de nom - Centre Val de Loire - mais devant l'hostilité des départements berrichons (Cher et Indre) et de la région des Pays de Loire la proposition est abandonnée.

fait perceptible à travers la réalisation des schémas régionaux de développement que ce soit en 1994 et ou en 1999 : « *La décennie 2000-2010 est celle de la dernière chance. Notre région n'a, jusqu'alors, pas trouvé d'identité qui la rassemble. Dans dix ans, son éclatement de fait peut être définitif, irrémédiable. Plutôt que de laisser la région évoluer au fil de l'eau, donnons-lui l'occasion d'affirmer une cohésion, une identité qui lui permettra de maîtriser son avenir* »<sup>35</sup>.

Lors de la négociation des CPER, l'enjeu pour le conseil régional du Centre est de bâtir un compromis autour de priorités régionales entre des groupes d'acteurs qui ont des croyances et des représentations opposées quant à leur avenir. En 1993, lors de l'élaboration du plan régional, le conseil régional avait pour objectif de rompre avec les logiques départementalisées. Trois groupes géographiques<sup>36</sup> (nord, sud et axe ligérien) sont créés pour assurer la consultation des partenaires politiques et économiques de l'institution régionale. Mais immédiatement les identités sub-territoriales réapparaissent (Fabry, 1996). Le Sud (Cher et Indre) veut être désenclavé et s'intégrer dans le grand Sud du Bassin parisien. Le groupe ligérien se présente comme l'épine dorsale de la région Centre. Le rapport Nord souhaite un renforcement des relations bilatérales avec l'Île de France. Ces oppositions territoriales et socio-économiques s'actualisent rapidement en oppositions institutionnelles : « *Il y a de forts courants contre ce plan (...) Il y a l'attitude départementaliste ! J'ose le mot parce qu'il faudra que le débat soit posé. Qu'est ce qu'ils veulent ceux-là de la région Centre ? Ils veulent que nous soyons un tiroir-caisse et des banquiers qui honoreront les chèques qu'ils tirent sur nous ! Manifestement, cela n'est pas la Région* »<sup>37</sup>. Le conseil général du Cher vote une motion pour que le plan régional reflète plus fidèlement les différentes situations départementales. Le conseil général de l'Indre vote un avis défavorable sur le projet régional. Ces oppositions institutionnelles<sup>38</sup> conjuguées à des difficultés politiques de l'exécutif régional<sup>39</sup> entraînent le rejet du plan régional. En 1998-1999, pour surmonter cette fragmentation territoriale et institutionnelle, le conseil régional, sous l'égide de son nouveau président, Michel Sapin, a lancé

35. Extrait de l'introduction de Michel Sapin, président de la région Centre (Région Centre, 2000 : 9).

36. Sur leur zone géographique, ces groupes qui se réunissent de septembre 1992 à mars 1993 rencontrent les représentants des conseils généraux, des petites villes, des chambres départementales et des autres organismes spécialisés.

37. Paul Masson, premier vice-président RPR du Conseil régional du Centre, session de l'assemblée régionale du 2 juillet 1993.

38. Lors de la session de l'assemblée régionale consacrée au plan régional, le 2 juillet 1993, les conseillers régionaux de l'Indre et du Cher plaident pour un abandon du plan.

39. Le parti socialiste et le parti communiste votent contre. Le parti socialiste estime que le plan n'est pas assez régionalisé. Quant aux communistes, ils estiment que ce plan participe à une mise en place d'eurorégions dont la philosophie annonce le dépeçage de la nation française.

une vaste opération de prospective territoriale pour produire une nouvelle vision du territoire régional<sup>40</sup>. Conjointement avec le CESR<sup>41</sup>, six forums régionaux sont organisés dans les principales villes du Centre pour dégager les priorités de la région pour la période 2000-2010<sup>42</sup>. Mais bien qu'inédite, cette concertation tous azimuts a un impact limité sur la capacité de mobilisation des conseils généraux et des grandes villes autour de ce projet régional.

A ce titre, le cofinancement territorial du CPER 2000-2006, c'est-à-dire la contribution des autres collectivités locales (départements, villes) à ces CPER est un indicateur pour évaluer l'impact différencié des modèles régionaux d'action collective sur l'intensité de la concertation infra-régionale. Le cofinancement territorial atteint 22,1% du total en Bretagne (contre 45,6% pour l'Etat et 32,5% pour la région) alors qu'il n'est que de 15,9% en région Centre (contre 42,6% pour l'Etat et 36,9% pour la région).

### *La négociation avec l'Etat : entre alliance et allégeance*

La négociation finale des CPER implique une négociation en « tournoi » entre plusieurs groupes d'acteurs (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) : le conseil régional, le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR)<sup>43</sup> de la préfecture de région et la DATAR qui coordonne plus ou moins bien les ministères concernés par la contractualisation. L'essentiel des discussions sur le contenu des CPER porte sur la quote-part de chacun des cocontractants. Des facteurs politiques influent indiscutablement sur l'orientation de ces négociations, en particulier les relations partisans entre les leaders régionaux et le gouvernement central<sup>44</sup>. Cependant, l'analyse de cette négociation en Bretagne et en

40. « Ce qui manque à la région Centre, c'est une vraie cellule de prospective et de planification pour permettre d'anticiper et d'avoir un projet pour cette région. De pouvoir répondre à des questions simples et de ne pas toujours dépendre des travaux des services de l'Etat » (entretien conseil régional du Centre, mars 1998).

41. Jusqu'à présent les relations conflictuelles entre l'ancien président du conseil régional, Yves Dousset, et le président du CESR du Centre, Pierre Troussel avaient grandement limité les relations de travail entre l'administration régionale et le CESR.

42. « Infrastructures et Transports » à Chartres, « Emploi et Développement économique » à Blois, « Air, eau, déchet » à Orléans, « Territoire et territoires » à Bourges, « Education, formation et recherche » à Châteauroux. Une consultation de la population régionale est organisée par voie de presse et sur le site Internet du conseil régional pour connaître la perception de la région par ses habitants et les priorités qu'ils souhaitent voir privilégiées.

43. Ce service assure à la préfecture de région une mission de coordination des services déconcentrés de l'Etat en région. Avant la négociation du CPER, chaque SGAR mène ses propres réflexions sur les axes de développement régional à privilégier. Ce document s'intitule « Stratégie de l'Etat en région ».

44. Ainsi, on peut noter que les CPER les plus avantageux pour la Bretagne (1994-1999) et le Centre (2000-2006) ont coïncidé avec une période de congruence entre la majorité régionale et la majorité gouvernementale.

région Centre montre l'impact déterminant du cadre des relations entre le conseil régional et la préfecture de région. Les partenariats territoriaux différenciés qui s'organisent influent sur l'orientation régionalisée de la contractualisation.

### *Un partenariat coopératif en Bretagne*

A l'instar du CELIB, le conseil régional de Bretagne entretient des relations de coopération étroite avec les services déconcentrés de l'Etat coordonnés par le SGAR. De la fréquence des concertations croisées résulte une vision globalement partagée des priorités de développement pour la Bretagne<sup>45</sup> : « *Les relations sont excellentes avec le conseil régional même s'il a toujours tendance à tirer la couverture à lui avec son budget communication qui est dix fois supérieur au nôtre* »<sup>46</sup>. Ainsi, sans être à proprement parlé partie prenante de la coalition de négociation menée par le conseil régional, la préfecture de région assure un rôle de médiateur entre l'espace régional et l'administration centrale. L'Etat n'est pas en effet un acteur monolithique, les ministères sectoriels, la DATAR et les SGAR n'ayant pas toujours des priorités similaires. Le conseil régional de Bretagne tire bénéfice de cette hétérogénéité organisationnelle. La collaboration constante SGAR/conseil régional n'exclut pas certains rapports de force entre le conseil régional et l'administration centrale<sup>47</sup>, mais de façon générale cela facilite les compromis sur les axes d'intervention contractualisables<sup>48</sup>.

Ainsi, le modèle d'action collective breton est identifiable à travers la recherche d'une cohésion dans l'espace régional autour de la défense d'intérêts régionaux et d'une coopération avec l'Etat : « *Pour moi, la spécificité de la planification régionale en Bretagne repose notamment sur la facilité avec laquelle on coopère avec l'Etat* »<sup>49</sup>. Ce mode d'action collective permet de régionaliser autant que faire se peut une contractualisation impulsée par l'administration centrale. Pour le CPER 1994-1998, si on retrouve pour l'ensemble des régions françaises des priorités qui se recoupent (développement économique, grandes infrastructures, formation), les volumes financiers engagés soulignent les priorités : en Bretagne 44,8% des opérations inscrites au CPER 1994-1998 concerne les infrastructures routières.

45. Notamment la nécessité de la refonte du modèle agricole breton en y plaçant au centre les normes environnementales ou le développement des pôles de « nouvelles technologies » à Lannion et Rennes.

46. Entretien SGAR de Bretagne, novembre 1997.

47. En 1994 et en 1999, le conseil régional et la DATAR se sont affrontés sur les crédits accordés à la mise en deux fois deux voies de l'axe routier central en Bretagne. Dans le premier cas le conseil régional a obtenu satisfaction et dans le second cas, il espère obtenir des rallonges budgétaires en 2003.

48. De cette manière, certaines politiques sectorielles nationales sont précocement régionalisées en Bretagne. C'est, par exemple, la politique de lutte contre la pollution des eaux, le programme « Bretagne Eau Pure », qui est cofinancé depuis le début des années quatre-vingt-dix par le conseil régional et l'Etat.

49. Entretien, Yves Morvan, président du CESR de Bretagne, septembre 1998.

### *Le Centre et l'apprentissage de la négociation*

En région Centre, les rapports entre le conseil régional et la préfecture de région sont quasi exclusivement formels. Depuis la création de cette région, les différentes réformes institutionnelles n'ont pas renforcé la « complicité » institutionnelle entre le conseil régional et la préfecture de région contrairement au cas breton: « *Nous avons avec le conseil régional des relations de travail, comme il est normal d'en avoir à l'échelle régionale. Mais cela ne va pas au-delà. Chacun s'occupe de ses compétences* »<sup>50</sup>. Par ailleurs, du fait de son déficit de légitimité par rapport aux autres collectivités locales, le conseil régional n'est pas dans une position de force par rapport à la préfecture de région et aux services déconcentrés de l'Etat. Il ne s'impose pas comme un partenaire incontournable. Ainsi, faute de concertation et de travail en commun, les services de l'Etat en région et le conseil régional ne partagent pas les mêmes priorités de développement. En 1993-94, comme à la création de la région Centre dans les années soixante, les services de l'Etat font de l'axe ligérien et de l'interdépendance avec la région parisienne les pôles principaux du développement régional, alors que le conseil régional prône un rééquilibrage de développement vers le sud de la région afin de renforcer la cohésion régionale. Dans ces conditions, la fragmentation de l'espace régional et la domination politique des échelons inférieurs affaiblit considérablement la position du conseil régional lors des négociations avec l'Etat : « *La région Centre a du mal à s'imposer vis-à-vis des départements et des grandes villes* »<sup>51</sup>. L'administration et les élus régionaux négocient dans une position de faiblesse avec les services de l'Etat. Cet isolement du conseil régional est également perceptible à travers la politique européenne des fonds structurels où les services déconcentrés de l'Etat à l'échelon régional et départemental monopolisent la gestion des fonds sans impliquer en aucune manière l'institution régionale, là encore, contrairement au cas breton (Pasquier, 2002a). Néanmoins, en 1999, pour la première fois dans l'histoire de la contractualisation en région Centre, les services de l'Etat en région ont soumis au conseil régional leur stratégie de développement 2000-2006. Cet apprentissage progressif de la négociation avec l'Etat explique en partie la progression financière du CPER en région Centre pour cette même période. Mais il est encore beaucoup trop tôt pour conclure à une évolution structurelle des rapports entre et le conseil régional du Centre les services de l'Etat.

Sur le temps long de la contractualisation, ce cadre différencié de relations entre élites régionales et services de l'Etat est un élément pouvant expliquer les disparités importantes des investissements étatiques en Bretagne et en région Centre. Alors que le Centre a une population et une part dans le PIB métropolitain inférieures à la Bretagne<sup>52</sup>, la

50. Entretien SGAR de la région Centre, septembre 1998.

51. Opinion de François Philipizot, conseiller technique à la DATAR lors de la négociation des CPER 1994-1999 (Fabry, 1996 : 97).

52. La part du Centre dans le PIB métropolitain est de 3,8% contre 4% pour la Bretagne (INSEE, 1997).

dotation de l'Etat par habitant dans le cadre des CPER est nettement moindre et son évolution moins rapide. Pour l'exercice 1984-1988, la dotation de l'Etat par habitant en région Centre est de 371 francs contre 720 francs en Bretagne (moyenne nationale 771 francs), de 697 francs contre 1343 francs pour l'exercice 1989-1993 (moyenne nationale 1047 francs), de 844 francs contre 1763 francs pour l'exercice 1994-1999 (moyenne nationale 1226 francs), et enfin de 1194 francs contre 1791 francs (chiffre provisoire) pour l'exercice 2000-2006.

\*

\*\*

Cette analyse diachronique et comparative permet d'apporter une grille de lecture sociologique de la « *capacité différentielle des ordres institutionnels* » à l'échelle régionale en France (Lagroye 1997 : 177). L'étude de la structuration de modèles régionaux d'action collective en Bretagne et en région Centre permet d'identifier une ensemble de savoir-faire et de pratiques politiques différenciées dans ces deux régions qui repose sur des apprentissages distincts de la négociation et la construction de représentations variées du territoire régional et de son devenir. L'analyse des CPER 1994-1999 et 2000-2006 montre que l'action des institutions et des groupes d'acteurs régionaux est informée différemment par ces savoir-faire et ces croyances territorialisées, rendant très variable leur capacité d'influence sur les processus de négociation avec les services des administrations d'Etat. Ainsi, en Bretagne, l'héritage pratique du CELIB facilite le positionnement du conseil régional en tant que porte-parole d'une coalition territoriale plus large qui entend défendre des priorités régionales face ou avec les administrations d'Etat. En revanche en région Centre, le conseil régional est soumis au jeu des concurrences départementalisées qui reposent sur des visions antagonistes du devenir régional. Cette configuration limite fortement la capacité de l'institution régionale à coaliser une variété d'acteurs autour d'un univers anticipé, ce qui la place dans une relation dépendance vis-à-vis de l'administration centrale.

La construction en France, lors des décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix, d'un univers d'action polycentrique caractérisé par la fragmentation des ressources politiques et la multiplication des acteurs publics et privés, semble même avoir donné encore plus de relief à ces modèles. Les régions dans lesquelles se perpétuent des pratiques et des croyances singulières facilitant la coopération et l'action collective, sont en effet mieux à même de se positionner lors de ces échanges inter-organisationnels à l'échelle nationale et/ou européenne.

## RÉFÉRENCES

- Anderson, B. (1996) *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.
- Bachelard, P. (1986) *La Région Centre*, in Y. Lacoste, dir., *Géopolitique des régions françaises*, 1, Paris, Fayard : 623-702.
- Berger, S. (1975) *Les paysans contre la politique*, Paris, Seuil.
- Bertho, C. (1980) *L'invention de la Bretagne. Genèse sociale d'un stéréotype*, *Actes de la recherche en sciences sociales* 35 : 45-62.
- Billet, J. (1997) *Le suivi et la réalisation des contrats de plan dans le cadre de la planification*, Paris, Rapport du Conseil économique et social.
- Bourdieu, P. (1980) *Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée*, *Actes de la recherche en sciences sociales* 32/33 : 3-14.
- Bourdieu, P. (1980) *L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région*, *Actes de la recherche en sciences sociales* 35 : 63-72.
- Bourjol, H. (1969) *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Paris, Berger Levrault.
- Briquet, J.-L. Sawicki, F. (1989) *L'analyse localisée du politique : lieux de recherche ou recherche de lieux ?*, *Politix* 7/8 : 6-16.
- Cazes, G. Reynaud, A. (1973) *Les mutations récentes de l'économie française. De la croissance à l'aménagement*, Paris, Doin Editeurs.
- Champaud, C. (1999) *A jamais la Bretagne*, Mayenne, Editions régionales de l'Ouest.
- Drevet, J.-F. (1988) *Les régions françaises entre l'Europe et le déclin*, Paris, Souffles.
- Dulong, D. (1997) *Moderniser la politique. Aux origines de la Ve République*, Paris, L'Harmattan.
- Dulong, R. (1975) *La question bretonne*, Paris, Presses de la FNSP.
- Duran, P. & Thoenig, J.-C. (1996) *L'Etat et la gestion publique territoriale*, *Revue française de science politique* 46 (4) : 580-624.
- Fabry, V. (1996) *Planification décentralisée et identité régionale. Les implications d'une politique publique territoriale en région Centre*, mémoire de DEA d'études politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Gaudin J.-P. (1999) *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de la FNSP.
- Gravier, J.-F. (1970) *La question régionale*, Paris, Flammarion.
- Grémion, P. (1976) *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- Hardy, H. (1997) *Construire l'identité régionale*, Paris, L'Harmattan.
- Hayward, J. (1969) *From functional regionalism to functional representation in France : the Battle of Brittany*, *Political Studies* 17 (1) : 48-75.
- Jeffery, C. ed., (1997) *The Regional Dimension Of the European Union. Toward a Third Level in Europe ?*, Londres, Franck Cass.
- Krier, H. & Ergon, L. (1976) *Bretagne de 1975 à 1985*, Informations et conjonctures, Paris, Economica.
- INSEE (1997) *La France et ses régions*, Paris, Collection INSEE.
- Lacour, C., Peyrefitte, M. & Corade, N. (1994) *Analyse et évaluation des procédures de planification régionale du XIe Plan*, Institut d'économie régionale du Sud-ouest, Université Bordeaux I.

- Lagroye, J. (1997) *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po & Dalloz.
- Lascoumes, P. & Le Bourhis, J.-P. (1998) Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix* 42 : 37-66.
- Le Galès, P. & Lequesne, C. dir., (1997) *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte.
- March, J. & Olsen, J.-P (1996) Institutional Perspectives on Political Institution, *Governance* 9 (3) : 247-264.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. eds (1992) *Policy Network in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Martray, J. (1983) *20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB 22 juillet 1950 2 février 1959*, Paris, Edition France-Empire.
- Mény, Y. (1974) *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français 1945-69*, Paris, Presses de la FNSP.
- Morvan, Y. (1997) *Demain, la Bretagne*, Rennes, Editions Apogée.
- Nay, O. (1997), *La région, une institution. La représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan.
- Négrier, E. & Jouve, B. dir., (1998) *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations sub-nationales*, Paris, L'Harmattan.
- Nevers, J.-Y. (1997) Coopération et construction d'une capacité de gouvernement. le concept d'*urban regime* chez Clarence Stone, in J. P. Gaudin & P. Novarina dir., *Politiques publiques et négociation. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, CNRS Editions : 143-160.
- Pasquier, R. (2000) *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Thèse de science politique, Université de Rennes 1.
- Pasquier, R (2002) « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne* : 7.
- Pasquier, R. (2003) « From Patterns of Collective Action to the Capacity for Governance in French Regions », in J. Bukowski, S. Piattoni & M. Smyrl eds., *Between Global Economy and Local Society : Political Actors and Teritorial Governance*, Washington D.C., CQ Press.
- Quermonne, J.-L. (1963) Vers un régionalisme fonctionnel ?, *Revue française de science politique* 13 (4) : 849-876.
- Région Centre, 2000, *Projet régional 2000-2010*, Orléans, Région Centre.
- Roy, J.-F. (1993) *Le Front national en région Centre*, Paris, L'Harmattan.
- Vergeot, J. & Antoine, S. (1958) Un essai d'adaptation des divisions administratives à l'action économique : les régions de programme, *Les Cahiers français* 35 : 13-17.
- Stone, C. (1989) *Regime Politics, Governing Atlanta*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993) Urban Regimes and The Capacity to Govern : a Political Economy Approach, *Journal of Urban Affairs* 15 (1) : 1-28.