

Un immobilisme républicain en trompe-l'oeil ? Région, politique linguistique et pays en Bretagne

L'institutionnalisation au prisme de l'informel

Yann Fournis

Volume 29, Number 1, 2010

Minorités, langue et politique

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/039955ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/039955ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Fournis, Y. (2010). Un immobilisme républicain en trompe-l'oeil ? Région, politique linguistique et pays en Bretagne : l'institutionnalisation au prisme de l'informel. *Politique et Sociétés*, 29(1), 45–70. <https://doi.org/10.7202/039955ar>

Article abstract

In spite of a legal framework hostile to cultural pluralism, dynamic mobilizations with regard to regional languages take place in France. This paradox is examined through the mechanisms of institutionalization of a linguistic policy in Brittany, which permits to understand the role of the law when it is seized by the collective action generated by territories. The implementation of the *pays* indicates that the linguistic issue is weakly perceived by the main actors of the territories, the “*élus*.” This evokes the importance of the collective action in the institutionalization of the law, but also the weak prospects for democratic governance in France.

UN IMMOBILISME RÉPUBLICAIN EN TROMPE-L'ŒIL ? RÉGION, POLITIQUE LINGUISTIQUE ET PAYS EN BRETAGNE

L'INSTITUTIONNALISATION AU PRISME DE L'INFORMEL

Yann Fournis

*Département sociétés, territoires et développement,
Université du Québec à Rimouski
yfournis@gmail.com*

Sur les questions des minorités culturelles et de participation démocratique, le cas français est quelque peu déconcertant : les principes républicains excluant toute reconnaissance juridique de communautés, c'est l'enjeu de la participation démocratique sous toutes ses formes qui est investi par les acteurs publics et sociaux, comme par les chercheurs. Toutefois, à bien y regarder, la situation est plus complexe : non seulement même les pratiques participatives conservent des formes modestes, mais les questions linguistiques suscitent des mobilisations, de la part de mouvements sociaux, et aussi d'acteurs publics. Il s'agit donc de comprendre, par l'observation de la participation démocratique des minorités linguistiques en France (à partir du cas breton), quel est le type de gouvernance que toutes ces actions institutionnalisent... À cet égard, on insistera sur toute l'épaisseur du politique et des institutions qui transparait dans les analyses en termes de gouvernance, analyses où le cas canadien est parlant : la reconnaissance juridique des droits, dimension où le régime de ce pays est fort avancé au regard des démocraties occidentales, n'est que le début d'une longue quête de formes politiques adaptées au pluralisme culturel¹. Peut-être est-ce précisément sous cet angle que l'expérience française pourrait être la plus stimulante : alors même que la République refuse toute reconnaissance juridique aux communautés culturelles, elle donne lieu à des dynamiques

1. Linda Cardinal et Marie-Ève Hudon, 2001, *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Ottawa, Commissariat aux langues officielles.

d'institutionnalisation qui répondent dans une certaine mesure aux acteurs collectifs revendiquant des politiques linguistiques sur certains territoires. Que nous apprend cet immobilisme en trompe-l'œil, qui autorise l'institutionnalisation des dynamiques culturelles dans le cadre juridique unitaire de l'État français ?

Ce paradoxe ouvre à lier deux types d'interrogation : les relations entre l'État national et les territoires locaux, qui *semblent* être passées en quelques décennies de l'ordre des rapports centre-périphérie au désordre de la décentralisation et de la régionalisation ; le fonctionnement du droit, qui n'est plus compréhensible à partir du paradigme mécanique d'un État juridiquement central, de la pyramide hiérarchique des normes et de la séparation stricte des univers public et privé, puisqu'il passe par des processus polycentriques et négociés, dont la base elle-même participe à la production, sur fond de partenariats indispensables à l'action². Il s'agit donc de comprendre la transformation des rapports entre l'État et les territoires locaux en France en examinant les recompositions de la fonction « instituante » du droit. Pour ce faire, il est nécessaire de renoncer à la posture épistémologique de l'interprétation excessivement positiviste du droit, pour considérer l'entre-deux dynamique entre la norme et les faits, comme le champ décisif où se jouent l'effectivité sociale du droit, sa capacité à réaliser l'ordonnancement de l'ordre politique³. Sans être nouvelle, cette question se développe dans un contexte de forte recomposition de l'économie générale des États-Nations, qui exige de nouveaux outils. La littérature néo-institutionnaliste et l'interprétation qu'elle autorise du droit et des collectivités politiques (l'État, les institutions locales, les mouvements sociaux) fournissent des ressources particulièrement fructueuses.

Le néo-institutionnalisme suggère d'envisager le monde social à partir d'institutions qui stabilisent les interactions individuelles grâce à des règles qui les isolent de leur environnement plus large⁴ ; cela conduit le néo-institutionnalisme sociologique à observer le mouvement d'« institutionnalisation de l'action à travers des règles »⁵. Pour autant, cette proposition retient une définition

-
2. Jacques Caillousse, 2007, « Questions sur l'identité juridique de la gouvernance », dans *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, sous la dir. de Romain Pasquier, Vincent Simoulin et Julien Weisbein, Paris, L.G.D.J, p. 35-64.
 3. Jacques Caillousse, 1994, « Droit et politique : vieilles lunes, nouveaux champs », *Droit et société*, n° 26, p. 127-154.
 4. Ellen Immergut, 1998, « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics & Society*, vol. 26, n° 1, p. 5-34.
 5. James March et Johan Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, p. 21.

Résumé. Malgré un cadre juridique hostile au pluralisme culturel, la France connaît des mobilisations dynamiques en matière de langues régionales. Ce paradoxe est examiné à partir des mécanismes d'institutionnalisation d'une politique linguistique en Bretagne, qui permettent de comprendre le rôle du droit lorsqu'il est saisi par l'action collective née sur les territoires. La mise en place des *pays* indique que la question linguistique est peu investie par les principaux acteurs des territoires, les élus. Cela rappelle l'importance de l'action collective dans l'institutionnalisation du droit, mais aussi les faibles perspectives en France d'une gouvernance démocratique.

Abstract. In spite of a legal framework hostile to cultural pluralism, dynamic mobilizations with regard to regional languages take place in France. This paradox is examined through the mechanisms of institutionalization of a linguistic policy in Brittany, which permits to understand the role of the law when it is seized by the collective action generated by territories. The implementation of the *pays* indicates that the linguistic issue is weakly perceived by the main actors of the territories, the "élus." This evokes the importance of the collective action in the institutionalization of the law, but also the weak prospects for democratic governance in France.

quelque peu englobante des institutions, envisagées comme des structures symboliques submergeant les acteurs, qui ne leur laissent qu'une faible marge de manœuvre ou d'innovation. Or, l'institutionnalisation n'est pas seulement la création de ces univers symboliques sirupeux et omniprésents, pour au moins deux raisons : l'État n'est pas un ensemble culturel comme les autres parce qu'il bénéficie d'une légitimité, d'une capacité contraignante et d'instruments spécifiques (notamment le droit) qui en ont fait une sorte d'institution des institutions⁶ ; l'action collective ou contestataire a, à une échelle plus restreinte, mesosociologique, une réelle vertu instituante parce qu'il existe des « mécanismes relationnels » qui développent des processus politiques qui viennent activer les institutions formelles⁷. Ainsi, s'il est nécessaire de dépasser la dichotomie entre structure et action, cela ne doit pas conduire à négliger l'entre-deux qu'elles constituent (ici le dialogue entre l'État et l'action collective territoriale) ou, sous une forme plus processuelle, la combinaison des mécanismes relationnels auxquels elles donnent lieu (ici la médiation juridique et la médiation issue des territoires).

6. Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, 1994, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette.

7. Sidney Tarrow et Charles Tilly, 2009, « Contentious Politics and Social Movements », dans *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, sous la dir. de Carles Boix et Susan Stokes, Oxford, Oxford University Press, p. 435-459.

Cet article entend proposer une piste de travail par l'intermédiaire de deux développements relatifs à la mise en place d'une politique à l'égard de la langue bretonne sur le territoire de Bretagne. Une première partie est consacrée à expliciter ce cadre théorique en montrant en quoi il peut être fructueux pour saisir l'institutionnalisation de la région en France et en Bretagne⁸. La fragilité originelle de l'institution régionale en France est connue : les dispositifs juridiques créés par l'État puis investis par les élus régionaux restent insuffisants pour construire une institution forte au regard des dynamiques informelles des systèmes politiques locaux ; les dynamiques informelles sont une résistance que le droit mobilisé par l'action étatique puis régionale peine à vaincre. Mais l'observation de la régionalisation en Bretagne conduit à des conclusions radicalement différentes, à condition d'élargir le regard au-delà de l'institution juridique. Si les institutions formelles sont investies par des forces sociales, elles le sont en vertu d'une action collective territoriale de plus grande ampleur et, si le droit fonctionne ici, c'est parce qu'il est pris en charge à la base par des dynamiques informelles.

Une seconde partie observera cette même dialectique formel/informel dans le cadre de deux types de sites de politiques publiques, qui révèlent les enjeux de la politique linguistique en Bretagne. Si l'institutionnalisation de la politique culturelle puis linguistique est d'abord inaugurée par la constitution d'un cadre formel (la Charte culturelle de Bretagne), celui-ci s'avère rapidement désinvesti par les élus régionaux : l'action et les réseaux du mouvement culturel peinent à compenser l'absence de réelle politique linguistique jusqu'au début des années 1990. Une dialectique plus fructueuse s'enclenche néanmoins à partir de cette date, lorsque les dispositifs publics mis en place par la région révèlent une ambition plus forte – même si cette politique publique semble être surtout un exercice de formalisation des revendications du mouvement culturel. La mise en place des pays nuance néanmoins ce cercle vertueux : échelon de démocratie participative locale encadré par l'institution régionale, les pays devraient logiquement refléter cette nouvelle mobilisation en faveur de la langue – or il n'en est rien. Car la politique constitutive de la région entend s'appuyer sur les dynamiques nées au sein de ces territoires ; mais, même dans deux pays où les associations linguistiques sont localement très

8. Cet article est issu d'un travail de doctorat portant sur le régionalisme en Bretagne, qui a été complété par sept entretiens, spécifiquement consacrés aux pays, effectués en novembre 2007 auprès de responsables de structures culturelles à Rennes, dans le pays de Cornouailles et le pays du Centre Ouest Bretagne.

présentes, les membres les plus puissants des relations informelles qui s'y nouent sont les élus locaux, pour lors peu intéressés au développement de la politique linguistique.

L'INSTITUTION RÉGIONALE, LE DROIT ET LE POUVOIR DE L'INFORMEL

La trajectoire de l'institution régionale en France illustre parfaitement la complexité de l'effectivité sociale du droit, qui n'organise les territoires politiques que lorsqu'il est mobilisé par l'action collective locale ; dans le cas contraire, il n'est qu'une forme vide, qui n'exerce guère d'influence sur les dynamiques sociales. Après un rappel des apports du néo-institutionnalisme en sociologie et en économie pour penser les institutions juridiques et, plus largement, la diversité des processus d'institutionnalisation, un développement relatif à la régionalisation en France rappellera sa fragilité, du fait des contradictions entre les dispositifs juridiques régionaux et les logiques informelles du système politique local. Néanmoins, une description du fonctionnement de cette même définition juridique de la région en Bretagne soulignera que cette conception jacobine de la régionalisation, par l'État, le haut et le droit, est ici accompagnée par la mobilisation informelle des élites politiques et socioprofessionnelles régionales.

De l'institution régionale à la dialectique d'institutionnalisation formel/informel

Les analyses néo-institutionnalistes des institutions juridiques bousculent largement la perspective positiviste du droit : selon Olivier Nay, la région est moins une réalité achevée qu'un ensemble de pôles légitimes d'intégration, de sites institutionnels, où viennent se cristalliser des processus sociaux qui débordent en permanence les frontières apparentes du droit. Cela conduit moins à négliger l'importance de la juridicité qu'à comprendre finement comment le droit est effectivement mis en œuvre, comment il est mobilisé par les acteurs en tant que ressource (stratégique, symbolique, normative, etc.) dans les luttes symboliques et les pratiques du champ politique. Ce processus de formalisation par le droit est d'autant plus important que la région en France est une institution récente et fragile, qui souvent ne trouve guère de vecteur d'unité dans le temps et l'espace en dehors de cette « toile de signification

commune » que constitue le droit lui-même⁹. Pour autant, parfois, il est d'autres facteurs qui interviennent, et en particulier des actions collectives nées sur les territoires, ce qui exige un regard élargi sur la région, entendue comme une pluralité de sites institutionnels, situés à l'intérieur, mais aussi à l'extérieur de l'institution juridique, où différents types de mécanismes relationnels viennent contribuer à la consolidation de l'institution.

Les approches néo-institutionnalistes de l'économie ont en particulier mis en valeur deux types d'institutions, qui sont conduites par des mécanismes distincts : les institutions informelles sont endogènes à des communautés, qui émergent de manière spontanée du fait de processus d'apprentissage collectif d'un groupe social (innovation, imitation) ; les institutions formelles, quant à elles, sont imposées de l'extérieur à une communauté, comme produit d'un processus politique¹⁰. Une piste a pu être développée pour montrer que le fonctionnement des institutions européennes peut se comprendre à partir de l'interaction récursive entre institutions formelles et institutions informelles¹¹. En laissant de côté ici leur dimension du choix rationnel, ces approches sont très stimulantes en ce qu'elles reconsidèrent la problématique traditionnelle des rapports entre État et territoires en complexifiant la question de l'effectivité du droit. En particulier, l'opposition proposée entre processus formels et informels, pertinente historiquement pour penser les territoires politiques dans le cadre centre-périphérie, s'est trouvée invalidée par l'évolution des rapports entre les États et les territoires en Occident, qui obligent à combiner systématiquement ces deux types de régulation, ce que proposent les travaux de Henry Farrell et Adrienne Héritier. Dans cette perspective, une institution juridique naît de la dialectique entre les processus formels (liés au droit) et les processus informels (reposant sur l'action collective)¹² : il s'agit ici de comprendre comment ceux-ci s'articulent en observant l'institutionnalisation de la région en France et en Bretagne.

9. Olivier Nay, 1997, *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, p. 337-338.

10. Chris Mantzavinos, Douglass North et Syed Shariq, 2004, « Learning, Change and Economic Performance », *Perspectives on Politics*, vol. 2, n° 1, p. 75-84.

11. Henry Farrell et Adrienne Héritier, 2003, « Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-building in Europe », *Governance*, vol. 16, n° 4, p. 577-600.

12. Une brève définition s'impose. Par dynamique formelle, nous entendons les processus animés par l'ensemble des politiques publiques territoriales et leurs principaux représentants (les bureaucrates et les grands élus dans les années 1950-1970), puis – pour ce qui nous intéresse ici – strictement les

La régionalisation en France: de l'impuissance du droit face au système informel

La naissance des institutions régionales en France est un cas idéal pour «l'ancien institutionnalisme»¹³: il renseigne très efficacement sur les limites de l'État et de ses instruments (le droit et la bureaucratie), parce qu'il est exclusivement centré sur les décalages entre la structure nationale formelle et les dynamiques informelles des territoires locaux. La première est la centralisation juridique du régime républicain, qui confère au centre une fonction d'impulsion et de commandement, relayée à la périphérie par les représentants de l'État (notamment les acteurs administratifs et les élus politiques); les secondes reposent sur la diversité des groupes sociaux locaux (acteurs patronaux, syndicaux, mouvements sociaux), qui se mobilisent pour négocier l'application des règles nationales en faisant valoir leurs intérêts auprès des relais locaux de l'État. En deçà du jacobinisme formel, ce jeu instaure une régulation locale, «gironde», de l'action publique, au bénéfice des élus locaux qui en maîtrisent les rouages¹⁴. Ceux-ci agissent comme des médiateurs entre le droit national et la réalité locale, formalisant les intérêts locaux (notamment ceux des groupes d'intérêts les plus puissants) et, selon un mouvement réciproque, «informalisant» les règles juridiques. Dans ce cadre, la régionalisation française peut être résumée succinctement comme une politique de création d'une institution territoriale visant à opérer un changement d'échelle de ces équilibres locaux entre élus, bureaucrates

grands élus, c'est-à-dire les acteurs politiques qui, à la tête des institutions locales, sont dotés de la légitimité et des ressources nécessaires à l'incarnation des politiques publiques (ce qui, en simplifiant quelque peu, exclut les élus de base, dont le pouvoir s'exerce plutôt par l'influence). Bref, ce sont les acteurs qui définissent où *sont les règles* des politiques publiques. Par dynamique informelle, nous entendons les processus liés aux mobilisations des acteurs territoriaux, élus de base ou organisations représentatives d'un secteur particulier de la société territoriale (culturel, économique, etc.), qui participent aux jeux des institutions et des politiques publiques sans avoir l'autorité politique de les définir – ils jouent donc plutôt *dans les règles* des politiques publiques (éventuellement en décalage par rapport à elles). Les élus occupent donc une place à part, inconfortable, dans ces définitions, en ce qu'ils peuvent participer aux deux types de dynamiques, en fonction de leur position, stratégie ou niveau d'action ou des politiques considérées, ce qui renvoie à leur nature de médiateurs ou «traducteurs» locaux, tôt mise en évidence par Pierre Grémion.

13. Selon la terminologie de Paul Di Maggio et Walter Powell, 1997, «Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations», *Politix*, vol. 10, n° 40, p. 113-154.
14. Pierre Grémion, 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Le Seuil.

et groupes d'intérêts, fortement localisés à des niveaux inférieurs (départements, communes), un rééchelonnement qui apparaît souvent comme inachevé. Trois étapes peuvent être distinguées.

Dans les années 1950-1960, la région naît de la stratégie de l'État central, qui entend renouveler l'encadrement politique des territoires politiques afin d'opérer la modernisation de la société française¹⁵. Il s'agit de constituer un organe administratif à un échelon nouveau, où la reconnaissance des acteurs économiques et sociaux (les « forces vives ») par l'administration impulserait une action publique novatrice et pertinente ; ce « régionalisme fonctionnel » est donc apolitique, parce qu'il écarte les élus locaux, considérés comme peu innovateurs. Cette stratégie pour changer la société par le droit se heurte rapidement à la réalité de l'influence des élus locaux dans les rapports centre-périphérie : à l'ombre des règles et des procédures formelles, les arrangements autour de la règle de droit entre les notables, les bureaucrates et les groupes d'intérêts territoriaux (groupes patronaux, chambres de commerce et de l'industrie (CCI), syndicats agricoles, etc.) instituent un système tout puissant de la régulation croisée¹⁶. Cela explique d'ailleurs les caractéristiques de la deuxième étape de la régionalisation durant les années 1970 : impuissant à marginaliser les élus locaux, l'État entérine une redéfinition minimaliste de la région comme instance marginale de formalisation des systèmes politiques locaux préexistants ; bref, les élus locaux prennent le contrôle des établissements publics régionaux lors de leur création en 1972, qu'ils utilisent comme instance de coordination.

Signant une troisième période, la décentralisation du début des années 1980 transforme considérablement les rapports entre l'État et les collectivités locales, notamment dans leur dimension juridique : l'État libère les énergies locales – et d'abord le pouvoir des élus locaux – et adopte un nouvel usage du droit, pour institutionnaliser une action collective née à la base. L'État national entend générer au sein même des territoires le contenu de l'action publique : les politiques substantielles cèdent la place à des politiques constitutives, où l'État fixe des arènes peu coercitives, des règles du jeu suffisamment souples pour que les solutions aux problèmes soient créées par les acteurs territoriaux – se gardant la possibilité d'en censurer ou d'en valider les produits¹⁷. La dialectique formel/informel n'épouse donc plus les contours du cadre centre-périphérie, désormais obsolète : ce sont les élus locaux qui,

15. *Id.*

16. François Dupuy et Jean-Claude Thoenig, 1985, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.

17. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

grands gagnants de cette territorialisation des politiques publiques, deviennent les opérateurs quasi exclusifs de l'articulation entre les cadres juridiques de l'action publique et les actions collectives et les coopérations nécessaires à leur mise en œuvre effective. Dans ce contexte nouveau, la région peine cependant à trouver ses marques.

Formellement, la décentralisation renforce la région en alignant son statut juridique sur celui des autres collectivités locales – elle est un gouvernement territorial comme les autres depuis la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui entre en vigueur en 1986, année d'organisation des premières élections régionales; elle acquiert même une reconnaissance constitutionnelle en 2004. Parallèlement, elle exerce un rôle d'importance dans certains secteurs d'action publique comme le développement économique et l'aménagement du territoire ou l'enseignement secondaire et la formation professionnelle. Dans ces secteurs se produit l'affirmation décisive des politiques régionales à partir du milieu des années 1980, grâce à l'élargissement des compétences régionales (par diverses lois) et au dynamisme propre des gouvernements régionaux. Toutefois, au-delà de cette stabilisation formelle, la position de la région change assez peu: elle est, parmi les collectivités locales, l'institution la plus faible, en termes de légitimité historique et de capacité d'action, ce qui en fait l'un des « maillons faibles » des relations gouvernementales très concurrentielles, où la coopération entre « associés-rivaux » est principalement volontariste et où la concertation régionale n'a souvent guère de réalité¹⁸. Ce bilan mitigé explique que certains proposent de considérer la région non comme un gouvernement, mais comme un espace fonctionnel (investi par des dynamiques tierces: État, Union européenne, collectivités infrarégionales) ou comme un réseau spécifique qui contribue à régionaliser les réseaux traditionnels du pouvoir et des politiques locales¹⁹. C'est sous cette dimension, certes plus modeste, que la région trouve toute son ampleur, dans sa capacité partielle à restructurer les systèmes politiques locaux, à institutionnaliser une échelle régionale nouvelle qui bouleverse l'économie d'ensemble du pouvoir local. Elle se mue à la fois en

18. Albert Mabileau, 1994, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien.

19. Voir respectivement Patrick Le Galès, 1997, «Gouvernement et gouvernance des régions: faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations», dans *Les paradoxes des régions en Europe*, sous la dir. de Patrick Le Galès et Christian Lequesne, Paris, La Découverte, p. 237-263 et Richard Balme, 1997, «La région française comme cadre d'action publique», dans *Les paradoxes des régions en Europe*, sous la dir. de Patrick Le Galès et Christian Lequesne, p. 179-198.

instance d'institutionnalisation des actions collectives qui naissent dans les systèmes locaux et en productrice d'une action locale qui doit désormais enrôler des acteurs fonctionnellement pertinents selon des équilibres *ad hoc*, afin de générer localement sa légitimité²⁰ selon des processus régulés souplement par un centre lointain.

Aussi, dans une perspective néo-institutionnaliste, le droit est-il plus important que jamais pour consolider la région et lui conférer un minimum d'intégration dans les dynamiques politiques créées par la décentralisation : il produit des règles du jeu et des effets de labellisation qui structurent les stratégies des acteurs et limitent l'éclatement de l'institution régionale dans le temps et dans l'espace²¹ ; de même, les politiques constitutives de la région se contentent, comme celles de l'État, de fixer juridiquement des principes d'organisation et des procédures pour mieux laisser l'action collective inventer un contenu aux problèmes²². C'est en ce sens que la région reflète fort bien la redéfinition profonde du droit contemporain qui échappe à l'emprise unilatérale de l'État pour s'inspirer des territoires, au fur et à mesure du « changement de rationalité dans la définition et l'usage politiques du droit, moins valorisé pour ses qualités formelles ou axiologiques que pour la concordance de son concours avec les impératifs de l'action et de la pratique »²³. Encore cette transformation est-elle concrètement pour l'institution régionale plus un champ de possibles qu'une réalité nécessaire. Plus précisément, la région dispose sans doute dorénavant d'espaces élargis et de ressources nouvelles qui la dotent virtuellement d'une importance inédite sur les territoires nés de la décentralisation. Mais sa capacité effective à mettre en œuvre des politiques publiques dépend du succès des élus régionaux à se saisir des formes nouvelles de droit, à y mobiliser les acteurs infrarégionaux (élus et acteurs politiques, groupes sociaux et économiques, associations et mouvements sociaux, etc.) et à les orienter vers des stratégies de résolution collective des enjeux concernés. Au cœur de l'entreprise étatique de territorialisation du droit, les élus régionaux doivent aussi être les entrepreneurs d'une

20. Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42, p. 37-66.

21. Nay, *La région, une institution...*, *op. cit.*

22. Duran et Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *op. cit.*

23. Pierre Noreau, 2007, « Mutation de la gestion d'État et mutation du droit public ? Tendances et perspectives », contribution au séminaire virtuel du site collaboratif de recherche disciplinaire sur le droit public « *Suis-je l'État ?* », [http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_1/contributions/NOREAU-1.pdf], consulté le 9 décembre 2009, p. 4.

territorialisation de la médiation entre les dimensions formelles et les dimensions informelles de l'action publique. L'observation de la mobilisation politique du droit sur un territoire, la Bretagne, met en évidence les tensions qu'elle génère.

La régionalisation en Bretagne: un cadre formel mu par l'action collective

La région Bretagne a bien mérité de la France des Trente Glorieuses, parce que l'action collective territoriale est venue conférer une effectivité à la réforme régionale qui, ailleurs, a bien souvent connu une réussite mitigée. Région encore largement traditionnelle au sortir de la guerre (secteur secondaire faible, économie rurale peu industrialisée, éclatement en sociétés locales, etc.), la Bretagne va connaître une modernisation spectaculaire, catalysée par la mobilisation des élites régionales face à l'État. À partir de la fin des années 1950, les élus bretons participent à une action collective ambitieuse, qui redéfinit la question régionale en associant régionalisation et aménagement de territoire. Sans revenir sur l'ensemble de son histoire, rappelons que le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB) est une mobilisation territoriale qui, autour d'un cadre cognitif prônant le développement régional contre le « retard breton », regroupe plusieurs centaines d'élus (locaux et régionaux) et de représentants de groupes professionnels (groupes patronaux, CCI, syndicats agricoles), qui négocient avec les administrations centrales pour obtenir une application avantageuse de la politique de développement régional. Ces caractéristiques permettent de considérer que la régionalisation en France a été coproduite, puisqu'aux stratégies centrales correspond une capacité politique de certaines régions²⁴. Cette thèse de la coproduction repose certes sur des arguments forts²⁵. Mais elle ignore toutes les actions collectives hétérodoxes au regard du fonctionnement du « système politico-administratif », qui se révèlent sous un angle élargi : le succès des politiques nationales de régionalisation et d'aménagement du territoire s'explique

24. Romain Pasquier, 2004, *La capacité politique des régions: une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

25. La dynamique juridique de la régionalisation descendante et l'action collective informelle du régionalisme sont complémentaires en ce qu'elles ont les mêmes objectifs substantiels (le développement de la région conçu comme contribution à la modernisation nationale), elles usent des mêmes méthodes (la négociation resserrée entre élus et bureaucrates autour de l'application régionale des règles nationales) et valorisent les mêmes acteurs (les élites politico-bureaucratiques et socioprofessionnelles).

en partie par les institutions et les politiques publiques centrales, mais aussi par leur réappropriation non seulement par les élites politiques locales, mais aussi par leurs homologues économiques, sociales, culturelles, etc. Alors qu'il n'existe guère de vie politique régionale avant les années 1950, les mobilisations et les actions locales constituent un tissu organisationnel autour du CELIB, qui participe d'une régionalisation croissante de la société bretonne. Une partie de ces dynamiques est certes canalisée par les organes administratifs formels créés par la régionalisation étatique – ainsi de l'action des élus, qui usent dans les négociations avec l'État de leur fonction notabiliaire traditionnelle en mêlant étroitement insertion locale et accès au centre. Mais ce répertoire d'action classique prend aussi des formes plus exotiques et est utilisé collectivement durant une vingtaine d'années, ce qui, au regard du fonctionnement de l'intégration étatique du territoire, est quelque peu hétérodoxe²⁶. Et, plus largement, les représentants de grandes forces sociales, économiques et culturelles de la région s'associent aux élus, participent à leurs mobilisations; ils peuvent même occuper une place prééminente en certaines périodes stratégiques au point de devenir le fer de lance ou la force de frappe du régionalisme²⁷. Ainsi, nombre de ces pratiques apparaissent comme peu conformes au fonctionnement par lequel l'État français intègre les territoires locaux, et semblent relever des analyses

26. Selon la littérature de l'époque (P. Grémion, J.-C. Thoenig), le système politico-administratif fonctionne autour de l'adaptation locale de la règle de droit national, qui est une pratique orthodoxe en ce qu'elle est tolérée parce que fonctionnelle: elle introduit une souplesse périphérique – légitime parce qu'activée par les élus – nuancant le cadre juridique homogène du centre. Toutefois, ce jeu prend peu en compte l'action collective que révèle une analyse plus large des territoires; le cas breton est assez marquant de cette cécité. Le régionalisme breton partage effectivement les objectifs de la politique nationale de développement régional; mais les objectifs sont déterminés au niveau régional, en vertu d'une mobilisation propre. De même, la création et l'entretien de ce cadre cognitif passent moins par les négociations feutrées des «isolats politico-bureaucratiques» que valorise Pierre Grémion que par de vastes campagnes d'information et de consultation qui trouvent des relais efficaces dans la presse régionale – ce qui se rapproche plutôt du répertoire des mouvements sociaux.

27. Les épisodes de crise sont particulièrement de révélateurs de l'importance de ces modes d'action collective qui élargissent localement les conflits pour contraindre l'État à une redéfinition profonde des échanges politiques. Ainsi de la mise à sac de la sous-préfecture de Morlaix par des groupes d'agriculteurs en 1961 qui visent – avec succès – à infléchir localement la politique nationale en matière agricole; ainsi du blocage aux allures insurrectionnelles de la région par la coalition entre les agriculteurs et certains élus locaux en 1968 (le Comité d'Action pour la Bretagne de l'Ouest), qui

des mouvements sociaux et des dynamiques informelles nées du territoire bien plus que du jeu autour de la règle qui caractérise l'intégration républicaine. Il faut donc resituer le système politico-administratif dans les territoires, dans ces « échanges politiques territorialisés »²⁸ qui traduisent – ou pas – la légitimité de l'administration, du droit et de l'État.

Dans les décennies 1970-1980, la disparition du CELIB semble signer la fin de cette articulation vertueuse entre dynamiques formelles et informelles qui a consolidé l'institutionnalisation de la région : la formalisation inédite d'un pouvoir régional (avec la création des établissements publics régionaux puis la décentralisation) semble donner le coup de grâce au régionalisme breton. La coalition éclate et ses membres se répartissent au sein des deux assemblées (politique et socioprofessionnelles qui caractérisent la nouvelle institution régionale), tandis que la scène régionale se fragmente, sous l'impulsion de mouvements sociaux (culturels, écologiques, syndicaux, etc.). Mais, plus profondément, cette dynamique formelle vient surtout relayer une mobilisation qui s'épuise, parce que les principaux facteurs de son succès sont en voie de disparition rapide (la stabilité du système politique local et la mise en place de politiques fortes de planification et d'aménagement du territoire). À mesure que le gouvernement régional se consolide, les élus doivent redéfinir le régionalisme en faisant un apprentissage – parfois douloureux – d'un nouvel équilibre entre processus formels et informels. Tel sera d'ailleurs le grand enjeu de la décentralisation en Bretagne : le renforcement de la région et l'accroissement des compétences régionales sont éclipsés par la thématique du désengagement de l'État et les risques engendrés par l'effondrement des grandes politiques traditionnelles de gestion de territoire (planification nationale, aménagement du territoire). Cela provoque des relations tendues avec le représentant régional de l'État – le point de rupture étant les négociations conflictuelles relatives au contrat de plan en 1993-1995, qui voient les élus renoncer définitivement au retour de l'État sur les territoires.

Toutefois, ces transformations du cadre juridique et des rapports de force territoriaux ne mettent pas fin aux dynamiques informelles qui entourent la région : non seulement le développement des politiques régionales s'avère dynamique (comme dans la plupart des régions françaises), mais la région conserve une forte

débouche sur les plus importantes mesures d'aménagement du territoire touchant la région dans l'après-guerre (Plan routier breton, décentralisations industrielles dans le secteur électronique, etc.).

28. Emmanuel Négrier et Bernard Jouve B. (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe?*, Paris, L'Harmattan.

capacité à réguler les rapports entre les collectivités infrarégionales, par le biais de politiques constitutives consensuelles. Tout d'abord, la région s'affirme comme un gouvernement producteur de politiques publiques dans plusieurs secteurs, assurant avec succès les compétences décentralisées (enseignement, formation professionnelle), voire impulsant des logiques plus qualitatives dans certains secteurs (développement économique, haute technologie, etc.). Et la grande affaire de la région reste l'aménagement du territoire, où elle parvient à se positionner comme une instance de médiation entre les différentes collectivités locales et les groupes d'intérêt (économiques, associatifs). En particulier, la mise en place des plans régionaux dans le cadre des contrats de plan État-Région donne lieu à de vastes concertations autour d'une conception relativement précise du territoire régional²⁹, comprenant à la fois les élus et les acteurs sociaux. Ces mobilisations prennent progressivement la tournure de politiques constitutives puisqu'elles sont indissociables de la politique régionale d'aménagement du territoire (PRAT), créée au milieu des années 1990, qui vise à favoriser un développement ascendant du territoire : le Conseil régional s'appuie sur les élus locaux, eux-mêmes insérés dans des territoires *ad hoc* de développement, pour envisager le développement régional à partir de la genèse endogène des projets conciliant les optiques de développement économique et de cohésion territoriale³⁰. Et c'est cette fonction d'institutionnalisation des actions collectives informelles nées sur les territoires locaux et d'intégration dans les politiques régionales qui explique la position relativement forte et consensuelle de la région en Bretagne : elle est plus qu'un gouvernement parmi d'autres, parce qu'elle conserve une capacité spécifique de mise en ordre ou de formalisation des relations entre gouvernements locaux et avec les acteurs sociaux sur les territoires.

En définitive, si les cadres juridiques sont les mêmes qu'ailleurs en France, la trajectoire spécifique de la région Bretagne s'explique par le rôle actif de l'action informelle qui, au lieu de les fragiliser, vient les étayer et leur conférer leur effectivité. La décentralisation ne met pas fin à la dialectique entre régulation formelle et régulation informelle qui caractérise l'autorité en France, elle en déplace seulement le lieu d'exercice et, pour ce qui nous intéresse ici, le régionalise.

29. Structuré autour de villes moyennes rayonnant sur leur arrière-pays, échelon intermédiaire qui jetterait un pont entre les grandes villes (orientées vers l'international) et les zones rurales en difficulté. (Voir Conseil régional de Bretagne, 2000, *Contrat de plan État-Région Bretagne*, Rennes ; et Conseil régional de Bretagne, 1994, *Un Plan pour la Bretagne 1994-1998*, Rennes.)

30. Pasquier, *La capacité politique des régions...*, *op. cit.*

LES LOGIQUES D'INSTITUTIONNALISATION D'UNE POLITIQUE LINGUISTIQUE

La reconnaissance des langues régionales est, en France, un enjeu politique sans réelle perspective juridique : au cœur de la construction de l'État depuis des siècles, la problématique politique de la langue française décourage toutes les velléités de reconnaissance de la pluralité linguistique nationale³¹. Pour autant, en deçà du droit, les dynamiques informelles se multiplient : depuis une trentaine d'années, se dessine une reconnaissance discrète des mobilisations culturelles, par le biais de diverses politiques régionales ou locales. Telle a d'ailleurs été la leçon de la mise en place récente de la politique des pays au Pays basque, qui a permis la création d'un projet collectif, appuyé par les élus locaux et certaines organisations locales (associations, groupement consulaire), où la langue est inséparable du développement d'ensemble du territoire³². Toutefois, un dynamisme comparable ne s'observe pas en Bretagne, parce que la dialectique entre dynamiques formelles et dynamiques informelles, qui joue aussi dans les sites institutionnels que sont les politiques publiques, est défavorable. Cette complexité est mise en valeur par l'observation à deux niveaux des rapports entre une politique régionale touchant à la langue bretonne (la politique culturelle et la politique des pays) et les stratégies locales (celles des élus et du mouvement associatif). Alors que le cadre institué par les politiques de la région vise à associer ces deux types d'action informelle³³, cet objectif est fort problématique. Certes, à l'échelle régionale, l'articulation croissante entre les politiques publiques et les mobilisations culturelles donne une réalité inédite à une politique en faveur de la langue

31. Un bilan général, un peu ancien, est proposé par Henri Giordan, 1992, *Les minorités en Europe : droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris, Kimé. La question n'a guère évolué depuis, en dépit des avancées au niveau européen. (Voir Dominique Breillat, 2002, «La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : le cas français», *La revue juridique Thémis*, vol. 35, n° 3, p. 697-737.)

32. Igor Ahedo et Eguzki Urteaga, 2004, *La nouvelle gouvernance en Pays Basque*, Paris, L'Harmattan.

33. Si l'action du mouvement associatif est clairement informelle, celle des élus locaux est plus délicate à interpréter puisque, comme on l'a vu, ceux-ci sont les opérateurs majeurs de l'articulation entre les dimensions formelle et informelle de l'action publique. En se concentrant ici sur les politiques publiques de l'échelle régionale, il est possible de considérer que l'action sectorielle et locale des élus de base est informelle en ce qu'elle est seulement l'une des composantes des mobilisations que les politiques régionales viennent formaliser. L'examen de la politique culturelle des pays conduirait au contraire à valoriser la capacité de formalisation des élus au niveau des pays.

bretonne, ce qui nuance moins l'importance du droit (nécessaire pour formaliser ces actions) que cela ne renouvelle la problématique de son effectivité. Cependant, à l'égard de la place de la langue bretonne dans l'émergence des pays en Bretagne, les frottements entre cadre formel et action informelle ne doivent pas être compris comme une opposition entre un droit hostile au breton et un univers informel qui lui serait favorable. Expression des nouvelles politiques fondées sur l'action collective née dans les territoires, les pays ne sont pas vraiment favorables à la prise en compte de la langue bretonne, ce qui rappelle les limites des politiques constitutives régionales. La politique des pays, qui entend surtout formaliser les initiatives locales, se trouve confrontée à deux dynamiques informelles, celle des élus locaux et celle du mouvement culturel, qui s'avèrent contradictoires et empêchent de concrétiser localement la priorité de la langue bretonne.

Formaliser l'action collective : une politique linguistique régionale ?

La question de la langue bretonne est restée marginale dans le CELIB : même si les acteurs culturels y sont parfois associés, le régionalisme breton est quasi exclusivement orienté vers le développement économique et l'aménagement du territoire. Ici ou là, il est possible d'observer quelques revendications culturelles de la part de certaines institutions publiques dans les années 1950 et 1960, mais rien de comparable avec la vigueur des demandes du mouvement culturel breton. Depuis la guerre, ce dernier s'est considérablement renforcé, en particulier dans les secteurs de la langue, de la musique et de la danse, organisés autour d'un tissu dense d'associations, regroupant des centaines de militants et des milliers de pratiquants³⁴. S'il accompagne à la fin des années 1960

34. Faire l'histoire du mouvement breton dépasse l'objet de cet article ; rappelons seulement que le mouvement breton est né au cours du XIX^e siècle sous une forme culturelle, avant de prendre une dimension plus politique au début du XX^e siècle. L'entre-deux-guerres est une période de consolidation sous ces deux dimensions : tandis que les bases d'un militantisme linguistique, musical et artistique résolument moderne sont posées, la mobilisation politique monte en force (impulsée par le Parti national breton), avant d'être durablement discréditée par une stratégie de collaboration avec les Allemands durant l'Occupation (1940-1944). En conséquence, le mouvement breton se recompose après 1945 avant tout sous une forme culturelle, en investissant le champ de la culture bretonne (langue, musique, danse, etc.), dont le dynamisme contraste fortement avec la marginalité du militantisme politique (nuancée à partir de la fin des années 1960 par

l'essor des mouvements sociaux, il reste marginal sur la scène régionale, faute de relais auprès des élus et des bureaucrates. D'un point de vue global, l'interaction entre les élites du CELIB et le mouvement culturel ne produit guère d'effets jusqu'au début des années 1970. Cet équilibre est radicalement transformé à partir des années 1970, lorsque des espaces nouveaux s'ouvrent à l'action collective au cœur même du système politico-administratif : l'institutionnalisation de la région est aussi une diversification des processus qui l'animent, un renforcement des actions collectives qui, par le bas, viennent activer les dispositifs juridiques des politiques publiques.

La mise en place d'une politique ayant trait à la langue bretonne comporte une date de naissance symbolique : le discours du président de la République à Ploërmel en février 1977, qui annonce l'adoption de la Charte culturelle de Bretagne, destinée à reconnaître la culture bretonne et à assurer son épanouissement. Contradictoire avec les pratiques antérieures des régimes républicains, l'engagement est spectaculaire et suivi d'effet : en quelques mois, la négociation du dispositif entre les représentants de l'État et les élus régionaux accorde une reconnaissance symbolique et financière à la culture bretonne (9 MF par an sur cinq ans). Cette institutionnalisation d'une politique culturelle semble solide : la Charte prévoit des financements non négligeables et crée plusieurs structures pour rapprocher les associations et les acteurs politiques régionaux dans une politique globale, notamment le Conseil culturel de Bretagne et l'Institut culturel de Bretagne (ICB). Formellement, cette politique n'a pas été vraiment revendiquée par les principaux élus bretons et a, somme toute, les apparences du fait du prince (qui tente de désamorcer le rapprochement entre le mouvement breton et la gauche, en plein essor, à l'approche d'échéances électorales cruciales). Pourtant, l'observation

l'Union démocratique bretonne, qui s'inscrit dans l'essor local de la gauche française). Actuellement, le regain de la culture bretonne s'identifie largement à celui du mouvement breton lui-même, qui accompagne depuis la fin des années 1960 l'essor des mouvements sociaux et participe un temps à une vigoureuse contestation gauchiste du fonctionnement de l'État et du système politico-administratif local. Sur le mouvement politique breton, lire Michel Nicolas, 1982, *Emsav. Histoire du mouvement breton*, Paris, édition Syros ; sur le succès actuel de la culture bretonne, voir Jean-Louis Latour et Philippe Le Faou, 2000, *La dynamique culturelle bretonne. Lañs sevenadur Breizh*, rapport du Conseil économique et social de Bretagne, Rennes, janvier ; sur le mouvement culturel et en particulier en matière linguistique, Yann Fournis, 2004, « Les répertoires du nationalisme culturel breton (1920-2000) », dans *Et la Bretagne ? Héritage, identité, projets*, sous la dir. de Nathalie Dugalès, Ronan Le Coadic et Fabrice Patez, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 141-179.

plus fine des dynamiques à l'œuvre découvre l'influence majeure qu'a eue l'action collective du mouvement culturel dans la définition de ces mesures. La mise en place de la Charte culturelle est autant le produit de la mobilisation de ces acteurs culturels et de leurs sympathisants que celui de l'État qui, dans un premier temps, se contente largement de formaliser leurs revendications : la Charte est un nouveau dispositif d'action publique testé au niveau national par le ministère de la Culture afin de rapprocher l'offre culturelle des besoins exprimés par la population. Et tout le succès de la mobilisation du mouvement culturel est d'avoir réussi à se dégager des mailles du système politico-administratif local pour en appeler directement à l'autorité de l'État qui, par la Charte, légitime une part de ses revendications.

Cela dit, le dispositif ne s'est jamais stabilisé sous une forme consensuelle : les revendications maximalistes du mouvement breton ne rencontrent guère que les résistances de ses interlocuteurs. Les notables pèsent de tout leur poids pour limiter l'institutionnalisation d'une politique culturelle : souvent peu intéressés à une politique ambitieuse, ils négocient avec les représentants de l'État pour en faire une politique financièrement modeste, organisée autour d'une conception restreinte de la culture bretonne et contrôlée par eux seuls. La décentralisation vient accentuer cette logique et l'on assiste à une sorte de désinstitutionnalisation de l'action culturelle, marquée par une érosion budgétaire de la politique culturelle et la marginalisation de ses principaux organes. Jusqu'au milieu des années 1990, le Conseil régional n'a pas de réelle politique en matière de culture bretonne, faute d'ambition politique et de moyens techniques : il se contente de financer l'existant et de répondre aux pressions associatives ponctuelles (notamment en faveur des écoles en langue bretonne *Diwan*). Cette logique explique la structure de l'action culturelle régionale, éclatée en financements de faible ampleur, sans projet culturel global ; bref, il s'agit d'un jeu du catalogue³⁵.

Certes, dans ce cadre, tout dynamisme informel n'a pas disparu et, pour le mouvement breton, cette période est aussi celle de la genèse de l'embryon d'une politique culturelle et, en son sein, d'une politique linguistique. Par l'ICB, les représentants du mouvement culturel bénéficient de fonds non négligeables et déterminent avec une grande latitude leurs propres priorités durant une dizaine d'années. Cette réappropriation par l'action collective du cadre juridique de la Charte fonctionne relativement bien : elle pose des jalons importants, en particulier dans le domaine du livre et de la

35. Erhard Friedberg et Philippe Urfalino, 1984, *Le jeu du catalogue : les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, Paris, La Documentation française.

langue bretonne, et secrète des relations stables entre les acteurs associatifs et le Conseil régional – jalons qui seront remobilisés lors de la relance de la politique culturelle du Conseil régional³⁶. Recroquevillés dans ce qui reste des structures nées de la Charte, les représentants du mouvement breton attendent leur heure.

Et celle-ci vient au milieu des années 1990, lorsque l'explosion du succès du mouvement culturel lui permet en deux étapes de redéployer son action collective. Sous l'impulsion d'un élu, stratégique pour conserver la majorité au sein du Conseil régional, la région augmente sensiblement le budget régional (qui passe les 4 % en 2000) et refond ses dispositifs d'action culturelle, afin de créer en 1999 un organisme spécifiquement consacré à la langue bretonne : l'Office de la langue bretonne (OLB). Ambitieux, cet organisme entend constituer l'embryon technique d'une politique d'aménagement linguistique comparable à celle d'autres régions européennes. L'OLB envisage donc un véritable saut qualitatif, explicité par les trois objectifs de son rapport *Brezhoneg 2015 : Le Plan général de développement de la langue bretonne*, qui propose, par 52 mesures, de stabiliser le nombre de brittophones, d'ouvrir de nouveaux terrains d'expression à la langue bretonne et d'améliorer la qualité du breton en usage³⁷. La seconde étape est plus marquante encore, lorsque les élections régionales de 2004 sont remportées par une coalition de gauche dont le leader, Jean-Yves Le Drian, ne cache pas ses ambitions linguistiques. En décembre 2004, le Conseil régional adopte ainsi un projet de sauvegarde de la langue bretonne qui, pour préserver le « pluralisme linguistique de la Bretagne [qui] est ancien et constitutif de son identité », se prononce en faveur d'une « politique linguistique pour la Bretagne ». Constatant l'état préoccupant de la pratique linguistique et le désengagement de l'État, le Conseil régional fait œuvre de reconnaissance symbolique et de volontarisme en dégagant des lignes de force pour la survie linguistique (apprentissage de la langue, présence dans la vie publique, encouragement à la création artistique, etc.)³⁸. Désormais la politique linguistique s'est extraite du cadre plus général de la politique culturelle (avec la création d'une délégation à la politique linguistique, occupée

36. Yann Fournis, 2006, *Les régionalismes en Bretagne : la région et l'État (1950-2000)*, Bruxelles, Peter Lang.

37. Office de la Langue Bretonne, 2003, *Brezhoneg 2015 : Le Plan général de développement de la langue bretonne*, Rennes, p. 3.

38. « Le Conseil régional de Bretagne reconnaît officiellement, aux côtés de la langue française, l'existence du breton et du gallo comme langues de la Bretagne. Conscient de ses responsabilités, le Conseil régional s'engage, par ce plan de politique linguistique et en recherchant la plus large association de ses partenaires et, en particulier, des cinq Départements bretons, afin de

par le président de la Commission culture, patrimoine et sport, et d'une « mission politique linguistique ») et dispose d'organes propres, qui possèdent une expertise inégalée en ces matières. Il est donc possible de conclure à une ré-institutionnalisation de la politique linguistique et, plus précisément, de souligner que les mesures mises en place depuis une dizaine d'années sont d'abord une mise en forme politique des revendications et de l'expertise du mouvement breton – et l'on peut trouver de belles trajectoires individuelles illustrant cette dynamique³⁹.

Les évolutions du droit depuis les années 1970 ont donc été singulièrement réappropriées par ces entrepreneurs d'action collective dont la mobilisation dure depuis une trentaine d'années. Chaque nouvelle étape dans la cristallisation d'une politique linguistique en Bretagne la rapproche des revendications anciennes du mouvement breton. Les effets de cette institutionnalisation de l'informel peuvent bien entendu être nuancés par rapport à la situation très précaire de la langue. Mais toutes ces évolutions récentes restent assez remarquables au regard de la législation nationale relative aux langues régionales, et elles s'expliquent par un usage habile du droit issu de la décentralisation et de ses contradictions par rapport au droit constitutionnel. Il reste à observer si cette formalisation de l'action collective sera suffisante pour transformer le cadre juridique de la politique linguistique française ; peu d'éléments vont en ce sens actuellement. Mais le droit n'est pas seul en cause : d'autres limites existent, au sein même de l'univers informel des territoires.

L'institutionnalisation sélective des pays en Bretagne

La politique des pays est en France l'archétype des politiques constitutives en matière territoriale. Apparus entre 1995 et 1999, les pays sont un temps dotés d'objectifs flottants par la législation nationale, avant de se voir consolidés au début des années 2000 lorsqu'ils sont pris en main par les collectivités locales : ils sont

permettre la pérennisation de la langue et de la culture bretonnes ». (Conseil régional de Bretagne, 2004, *Une politique linguistique pour la Bretagne*, Rennes, Direction de la Culture, décembre, p. 4.)

39. Ainsi, certains leaders des associations linguistiques passent du mouvement breton aux nouveaux organismes, tel Per Denez, membre du CELIB moribond, qui passe au Conseil économique et social régional (CESR) avant de gérer l'ICB durant des années ; telle Lena Louarn, dont l'association (*Skol an Emsav*) négociait avec l'État le contenu de la Charte, et qui passe au Conseil culturel de Bretagne (CCB) puis à l'OLB ; tel Olier Ar Moign, membre lui aussi de *Skol an Emsav*, qui passe de l'ICB (Service de la Langue bretonne) à l'OLB.

des territoires de projet légers et souples, conçus pour favoriser des démarches ascendantes qui respectent les formes locales de coopération et, plus largement, la diversité économique et sociale. Ils ne sont donc pas un nouvel échelon de l'action publique, mais au contraire un espace fonctionnel investi par les acteurs publics préexistants (communes et groupements de communes) et les acteurs sociaux caractéristiques d'un territoire⁴⁰. À ce titre, ils s'avèrent particulièrement pertinents pour observer comment un cadre juridique catalyse l'action collective: les pays doivent être une sorte de grand échangeur des territoires, où l'articulation entre le droit souple de la décentralisation et les forces motrices des mobilisations informelles viendrait recomposer les paramètres du pouvoir local⁴¹.

Ce dispositif est un succès en Bretagne, plus rapidement qu'ailleurs: l'institution régionale s'appuie largement sur les 21 structures de pays dans la recomposition de la gestion du territoire régional. Les pays tendent ainsi à devenir le lieu d'articulation entre la politique territoriale régionale, les relations entre l'État et la région (par le volet territorial du contrat de plan État-Région) et les rapports entre communes (par le biais des coopérations entre structures intercommunales au niveau des pays). Cela signe une intéressante réaffirmation de la vocation de la région à encadrer ou à ordonner les relations informelles de l'ensemble des acteurs territoriaux⁴² – ce que symbolisent les Assises régionales des territoires, qui réunissent 800 personnes en 2004, 900 en 2005, 700 en 2007. Cette mobilisation, qui vise moins à affirmer la région par ses politiques elles-mêmes qu'à proposer des procédures d'articulation, prend forme autour d'un «contrat pour la Bretagne» visant à intégrer les projets régional et territoriaux, décliné en une dizaine de priorités. Ces dynamiques pourraient jouer en faveur de l'affirmation locale de la langue bretonne, parce que le Conseil régional a fait de la politique linguistique l'un des axes prioritaires de cette politique territoriale. Il s'agit de faire coopérer l'ensemble des acteurs publics pour parvenir à la «mise en place de politiques linguistiques globales sur le territoire régional, dans l'enseignement, la formation des adultes, les médias et la vie publique», ce qui exige de favoriser

40. Sur ces questions, voir Nicolas Portier, 2001, *Les pays*, Paris, La Documentation française – Datar.

41. Anne-Cécile Douillet, 2003, «Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique», *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, août, p. 583-606.

42. Voir les documents du Conseil régional: Conseil régional, 2004, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, Rennes; Conseil régional, 2005, *Contrat pour la Bretagne*, Rennes; Conseil régional, 2007, *Le Contrat pour la Bretagne – Le contrat en marche*, Rennes.

des partenariats qui permettent de « positionner la Région en chef de file en ce domaine »⁴³. Toutefois, ces cadres contractuels ne sont pas investis par les acteurs avec la même ampleur, parce que les dynamiques informelles du pouvoir local restent plus que jamais contrôlées par les élus locaux, leurs priorités, leurs partenaires.

Première source d'action collective informelle, le mouvement breton n'est pas resté indifférent au pays : l'Office de la langue bretonne a effectué un diagnostic de la situation linguistique dans chaque pays à l'approche de la deuxième génération de contrats de pays, estimant qu'il s'agissait d'un « niveau très pertinent pour travailler »⁴⁴, une échelle intermédiaire permettant d'offrir un diagnostic à la fois précis et généralisable à la Bretagne. Ses résultats ont ensuite été présentés au monde associatif dans presque tous les pays en 2004-2005 et envoyés à tous leurs responsables politiques. Malgré tout, les résultats ont été « assez décevants », selon un technicien de l'OLB, indiquant un faible intérêt de la part du monde associatif et de la part des élus. Une explication réside dans les infortunes des relations entre élus et associations, symbolisées par deux pays qui, pourtant, sont pour l'instant les deux seuls pays à avoir effectivement engagé des travaux en matière linguistique : le pays de Cornouaille et le pays du Centre Ouest Bretagne.

Dans le vaste pays de Cornouaille, les associations sont relativement puissantes, mais éclatées en plusieurs fédérations. Initialement, elles ne sont d'ailleurs pas associées au travail de rédaction de la Charte. Plus largement, la définition du pays apparaît comme quasi hermétique à la question linguistique : les grandes orientations de la Charte favorisent les projets structurants en matière économique et d'aménagement et rendent très délicate l'intégration des enjeux linguistiques (à l'exception du soutien à *Radio Kerne*). Dans ce contexte, le pays est « un peu absent » parmi les interlocuteurs de *Ti ar Vro* et, réciproquement, la fédération est absente du Conseil de développement et, plus généralement, de la démarche du pays (« on n'y est pas vraiment »)⁴⁵. Bien plus généralement, cela repose aussi sur la faiblesse propre du pays, miné par des divisions et une absence de leadership politique, qui, plus qu'un territoire de projet, en font un guichet parmi d'autres, déserté par certains des acteurs les plus dynamiques du pays⁴⁶. La situation est

43. Conseil régional, 2004, *Pour une vision stratégique, ambitieuse et partagée de la Bretagne*, Rennes, p. 32.

44. O. Ar Moign, directeur scientifique de l'OLB, entretien 28 novembre 2007 à Rennes.

45. L'expression est d'Ifig Flatrès, directeur de *Ti ar Vro*, entretien à Quimper, 30 novembre 2007.

46. Tangi Louarn, président de *Ti ar Vro*, entretien à Quimper, 30 novembre 2007.

plus ouverte dans le pays du Centre Ouest Bretagne (COB), mais le résultat n'en est que plus paradoxal. Dans ce territoire complexe, culturellement très dynamique mais économiquement fragile, les mobilisations territoriales remontent à l'opération européenne Leader et à la création subséquente du Groupe d'action locale du Centre Ouest Bretagne (GALCOB) en 1992. Aussi le COB est-il de toutes les initiatives annonciatrices des pays (pays test en 1995, appel à projet Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de 1998) et accouche-t-il d'une structure de pays particulièrement solide et efficace (250 personnes regroupées dans des commissions et des groupes de réflexion), car fondée sur la rigueur de la méthodologie du programme Leader. Cette expérience joue à plein en matière culturelle, puisque le territoire s'est intéressé très tôt à la culture (avec la création d'un poste de coordination culturelle en 1996, dans le programme Leader) et à la langue bretonnes (avec quelques études). La réflexion sur le rôle de la culture dans le développement territorial est poussée, dans une logique d'offre de loisirs et de diffusion culturelle – ouvrant à des initiatives intéressantes (*Arts et Cob* pour le spectacle vivant) qui finissent par enrôler des élus initialement peu sensibilisés⁴⁷. Pourtant, la dynamique est plus difficile en matière linguistique : la présence de la langue dans la Charte s'explique par la force du mouvement culturel local, mais cela n'autorise pas à définir des critères consensuels permettant de rassembler les différentes associations pour enrôler les élus locaux. Les travaux d'un groupe de travail n'ont guère aidé les projets à se réaliser, notamment l'échec de la création d'un poste de chargé de mission pour soutenir les associations. De part et d'autre, reste le sentiment qu'on « a raté le court terme »⁴⁸, d'une déception mutuelle, mais que l'avenir sera nécessairement plus fructueux ; il reste juste à trouver un leadership consensuel.

Dans ces conditions, la conclusion quant à l'effet de l'institutionnalisation des pays sur la problématique linguistique est fort nuancée : un bilan effectué deux années après le lancement de la démarche rappelle la modestie de l'axe linguistique qui, au cœur des contrats de pays négociés entre région et pays⁴⁹, ne représente que 0,5 % du nombre total de projets et 0,1 % du coût total

47. Marie-Hélène Cosquéric, animatrice culture au COB, entretien à Rostrenen, 29 novembre 2007.

48. Erwan Le Coadic, agence de développement de l'OLB, entretien à Carhaix, 29 novembre 2007.

49. C'est-à-dire les projets de la deuxième enveloppe des contrats de pays, qui donne lieu à la négociation entre la région et les pays (la première enveloppe étant consacrée aux seuls projets régionaux et la troisième aux projets revendiqués par les seuls pays).

(soit 1,44 M€) des 611 projets⁵⁰. L'Office de la langue bretonne a d'ailleurs fait un bilan de la prise en compte de la langue : un seul pays mentionne dans sa charte l'enjeu de la langue bretonne (le pays de Cornouaille) et quatre seulement l'évoquent rapidement (Observatoire de la langue bretonne, 2007). L'on est ici au cœur des limites des politiques constitutives régionales : respectueuse des dynamiques ascendantes, la région ne pas fait pression dans le sens de la prise en charge de la politique linguistique, alors que les pays ne se saisissent pas encore de l'enjeu. Plus profondément, cela renseigne sur les dynamiques informelles qui sous-tendent les dispositifs d'action publique depuis la décentralisation : l'action des élus locaux est nettement dominante par rapport à celle des acteurs sociaux et, en cas de tension, la seconde s'épuise rapidement à pénétrer des scènes institutionnelles contrôlées par les élus.

De manière générale, l'expérience des pays en Bretagne est typique du fonctionnement du territoire en France et des lignes de recomposition des systèmes politiques locaux, tels qu'ils ont pu être décrits par Anne-Cécile Douillet⁵¹. Entre acteurs publics, d'abord : les élus locaux s'affirment comme les moteurs de la démarche des pays, sur fond d'affaiblissement de l'État et de montée en force des collectivités locales (notamment la région et les acteurs intercommunaux) ; entre acteurs publics et sociaux ensuite : les pays sont plus investis par les logiques traditionnelles des territoires politiques, portés par les élus communaux, que par les innovations participatives ou fonctionnelles de la société civile. Les résultats de cette démarche territoriale sont bien visibles : les élus locaux importent au sein du pays leurs entreprises de construction de l'intercommunalité et de coordination des communautés de communes, selon une logique de guichet⁵². La difficulté des associations à se saisir de l'échelle nouvelle des pays est sans doute un facteur majeur de leur échec, mais, plus largement, il s'agit aussi d'une leçon sur le fonctionnement territorial de la démocratie en France, sur la gouvernance démocratique telle qu'elle est institutionnalisée sur les territoires : le rôle des acteurs associatifs et de la société civile tient bien plus de l'interaction fructueuse entre élus et groupes d'intérêt, traditionnelle en France sous la forme

50. Conseil régional, 2007, *Le Contrat pour la Bretagne – Le contrat en marche*, Rennes, p. 42.

51. Douillet, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *op. cit.*

52. Alain Even et Guy Jourden, 2005, *La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne*, Rennes, Rapport du Conseil économique et social de Bretagne, février.

d'une démocratie d'accès à l'administration, que d'un dépassement dialogique entre intérêts publics et intérêts privés, fondement de la démocratie participative.

CONCLUSION

Le paradoxe est donc tenace : alors que le régime juridique formel apparaît comme un vecteur puissant d'immobilisme en matière de langue régionale, des mobilisations culturelles et linguistiques informelles trouvent dans des dispositifs publics des appuis sérieux pour esquisser l'institutionnalisation de politiques linguistiques. Les logiques d'appropriation du droit par l'action collective expliquent ce paradoxe comme une tension entre le cadre juridique formel couronné par l'État et le pouvoir structurant de l'action collective née sur les territoires. Et cette tendance ne peut être décrite par une simple opposition : dans une certaine mesure, les règles juridiques sont des dispositifs formels qui attendent d'être peuplés pour devenir effectifs, selon une mécanique qui exige une conception dynamique du droit et des institutions, où c'est l'action collective informelle elle-même qui possède une capacité instituante. Cette tendance est devenue plus évidente depuis que la dialectique formel/informel ne coïncide plus avec la tension centre/périphérie : à partir des années 1980, les politiques publiques régionales puisent une part de leur dynamisme à cette dialectique. De fait, l'immobilisme du centralisme juridique est fondamentalement un trompe-l'œil, parce qu'il cache le girondinisme des dynamiques informelles qui donnent sa réalité au droit. La décentralisation a donc confirmé plus qu'invalidé les conclusions anciennes de Pierre Grémion sur la nature du régime politique républicain, qu'il analysait en termes de « jacobinisme apprivoisé », où le centralisme théorique et juridique du régime était largement domestiqué par le pouvoir informel périphérique. Une nouveauté réside cependant dans la territorialisation de ces deux logiques de fonctionnement du régime républicain, qui transforme les modalités de formation de l'intérêt public : au niveau des politiques publiques, celui-ci se comprend moins en vertu de la seule expression de la volonté générale médiatisée par le droit et de plus en plus en fonction de l'intervention des acteurs locaux et de l'action collective – avec pour centre de gravité les élus politiques qui relient ces deux dimensions de l'action publique. Cela conduit donc à concevoir une forte présence de l'État tout en réévaluant drastiquement la place des populations dans le fonctionnement quotidien du régime républicain, comme le suggèrent

les travaux de Philip Pettit⁵³, dans un contexte de gouvernance démocratique qui convie de plus en plus d'acteurs à la formation localisée de l'intérêt général.

La notion de gouvernance entretient des relations difficiles avec le concept de gouvernement : elle exprime les limites empiriques et intellectuelles des logiques gouvernementales dans le contexte contemporain (notamment du fait de la porosité de la frontière entre univers public et privé), tout en sauvegardant une idée de pilotage collectif, de retour du politique. Mais gouvernance et gouvernement partagent aussi souvent un biais institutionnaliste et légitimiste, une prédilection pour l'étude des acteurs publics (le gouvernement au sens large : l'État, les institutions, etc.), élargie à la toile des réseaux qui les pénètrent et les entourent (la gouvernance). Et, dans ce contexte, les acteurs sociaux, l'action collective, l'informel, sont une cible à atteindre, « un problème » à traiter – bref, un objet plus qu'un sujet. Or, ce qu'enseignent les usages politiques du droit, c'est que le medium par excellence de l'autorité n'existe pas en dehors de ceux qui lui obéissent ou sont influencés par lui : c'est l'action collective qui donne son effectivité au droit. Décentrer le regard vers l'informel pousse à envisager la gouvernance depuis l'extérieur, la marge : à adopter une perspective inversée sur l'autorité pour tenter de mieux la comprendre. Sans doute faut-il éviter de faire reposer l'ensemble du jeu politique sur le pouvoir de l'informel, ainsi que l'ont montré les critiques des conceptions trop extensives du « capital social » ou des « nouveaux mouvements sociaux » ; mais les approches en termes d'action collective sont assez fines et dynamiques pour éviter toute généralisation hâtive. Et, sous cet angle, des dynamiques ascendantes, des mécanismes relationnels apparaissent pour jeter des ponts entre action collective et institutions juridiques⁵⁴, pour rappeler la complexité du fonctionnement concret de l'univers symbolique du droit.

53. Philip Pettit, 2007, « Joining the Dots », dans *Common Minds: Themes from the Philosophy of Philip Pettit*, sous la dir. de Geoffrey Brennan, Robert Goodin, Frank Jackson et Michael Smith, Oxford, Oxford University Press, p. 215-344.

54. Sidney Tarrow, 2000, « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n^{os} 38-39, p. 187-223.