

# UN IMMOBILISME EN TROMPE L'ŒIL? GOUVERNANCE TERRITORIALE ET REVENDEICATIONS RÉGIONALISTES EN FRANCE

par Yann Fournis  
yfournis@gmail.com  
CRAPE - Institut d'Études Politiques de Rennes  
Université de Moncton

Présenté au colloque  
GOUVERNANCE ET PARTICIPATION DÉMOCRATIQUE AU SEIN  
DES MINORITÉS LINGUISTIQUES ET NATIONALES

Université d'Ottawa  
Ottawa (Ontario) Canada  
1<sup>er</sup> au 3 mai 2008

Version préliminaire/Ne pas citer sans la permission de l'auteur

## INTRODUCTION

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 non négligeables, de la part de mouvements sociaux mais 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... A cet égard, l'on insistera sur toute l'épaisseur du politique et des institutions qui transparaît dans les analyses en termes de gouvernance, analyses où le cas canadien est parlant: la reconnaissance juridique des droits, dimension où le régime canadien est fort avancé au regard des démocraties occidentales, n'est que le début d'une longue quête de formes politiques adaptées au pluralisme culturel (Cardinal, Hudon, 2001). 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 d'institutionnalisation qui répondent dans une certaine mesure aux acteurs collectifs revendiquant des politiques linguistiques sur certains territoires. Que nous apprend cette institutionnalisation des dynamiques culturelles sur le fonctionnement du cadre juridique caractéristique de l'Etat français?

Ce paradoxe ouvre à lier deux types d'interrogation: les relations entre l'Etat 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 Etat 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'action (Caillousse, 2007). Il s'agit donc de comprendre la transformation des rapports entre l'Etat 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 ca-

pacité à réaliser l'ordonnement de l'ordre politique (Caillosse, 1994). Si cette question n'est pas vraiment nouvelle (cf. Grémion, 1976), elle se développe dans un contexte de forte recomposition de l'économie générale des Etats-Nations, qui exige de nouveaux outils. La littérature néo-institutionnaliste et l'interprétation qu'elle autorise du droit et des collectivités politiques (l'Etat, les institutions locales, les mouvements sociaux) fournissent des ressources particulièrement fructueuses.

Le néo-institutionnalisme a permis de nuancer les oppositions canoniques de la science politique (action / structure ; organisations sociales / institutions juridiques) en suggérant 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 large (Immergut, 1998 ; Hall, Taylor, 1997) – tel est en particulier le cas du néo-institutionnalisme sociologique. Pour ce dernier, l'opposition entre action et institutions disparaît, puisqu'elles participent d'un même mouvement d'« institutionnalisation de l'action à travers des règles »<sup>1</sup> (March, Olsen, 1989). Pour autant, cette proposition retient une définition 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'Etat, 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 institutions (Badie, Birnbaum, 1994) ; l'action collective ou contestataire a, à un niveau plus restreint, mesosociologique, une réelle vertu instituante parce qu'il existe des « mécanismes relationnels » qui développent des processus politiques qui viennent activer les institutions formelles (Tarrow, Tilly, 2005). 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'Etat et l'action collective territoriale) ou, sous une forme plus processuelle, la combinaison

<sup>1</sup> Plus précisément, J. March et J. Olsen définissent les institutions politiques par les règles routinisées, codifiées ou non, permettant de sélectionner les comportements appropriés au sein des « répertoires de procédures » institutionnelles ; les règles étant « les routines, procédures, conventions, rôles, stratégies, formes organisationnelles et technologies autour desquels l'activité politique est construite », ainsi que « les croyances, paradigmes, codes, cultures et connaissances qui encadrent, appuient, élaborent et contredisent ces rôles et routines » (March, Olsen, 1989, p. 21-22).

des mécanismes relationnels auxquels elles donnent lieu (ici la médiation juridique et la médiation issue des territoires).

Ceci précisé, il est possible de revenir aux analyses néo-institutionnalistes des institutions juridiques. Selon O. Nay (1997), 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. Ceci 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 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-même (Nay, 1997, pp. 337-338). Pour autant, parfois, il est d'autres facteurs qui interviennent, et en particulier des actions collectives nées sur les territoires. Pour saisir ces dynamiques, un regard élargi sur la région est nécessaire : il existe 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 politique (Mantzavinos, North, Shariq, 2004). Un cadre proche a pu être développé pour montrer que le fonctionnement des institutions européennes peut se comprendre qu'à partir de l'interaction récursive entre institutions formelles et institutions informelles (Farrell, Héritier, 2003). 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 Etat et territoires en complexifiant la question de l'effectivité du droit. Et ceci ramène à la question de la gouvernance. D'un côté, celle-ci porte l'empreinte de la domination et la légitimité étatiques, dont le droit est la pierre angulaire, qui définit la région au regard des rela-

tions entre l'Etat et les gouvernements locaux d'une part. Ici, il s'agit d'observer les institutions locales mais aussi leurs instruments d'action, les politiques publiques, qui sont informées par le droit, en dépassant l'outil juridique du gouvernement pour observer les « usages inattendus, décalés ou détournés, des cadres juridiques traditionnels, quand on ne le détraque pas purement et simplement » (Caillosse, 2007). D'un autre côté, la gouvernance est territoriale, en ce qu'elle repose sur des les mobilisations et des échanges qui, sur un mode informel, pénètrent les institutions et leurs politiques, délimitant leur place au sein de chaque système politique et de chaque société locale (Négrier, Jouve, 1998). A partir de la dialectique formel/ informel, il s'agit de comprendre des dynamiques d'effectivité du droit en observant l'institutionnalisation de la région et de la politique à l'égard de la langue bretonne sur le territoire de Bretagne. Deux développements iront en ce sens.

Une première partie est consacrée à l'institutionnalisation de la région en France et en Bretagne<sup>2</sup>. 1) Les analyses institutionnalistes et néoinstitutionnalistes de la science politique française rendent bien compte de la précarité qui a présidé à la naissance et la consolidation de l'institution régionale en France: les dispositifs juridiques créés par l'Etat puis investis les élus régionaux restent insuffisants pour construire une institution forte au regard des dynamiques informelles des systèmes politiques locaux. Ce constat est connu parce que les acteurs connaissent leur rôle: les dynamiques informelles sont une résistance que le droit mobilisé par l'action étatique puis régionale peine à vaincre – sans même parler des acteurs sociaux, quasi absents de la scène. 2) Toutefois, l'observation de la régionalisation – réussie – 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 qui assure une forte intégration entre élites politiques et socioprofessionnelles. Bref, si le droit fonctionne ici, c'est parce qu'il est pris en charge à la base par des dynamiques informelles – éventuellement au prix de conflits avec l'Etat.

Une seconde partie observera cette même dialectique formel/ informel dans le cadre de deux types sites de politiques publiques, qui révèlent les enjeux de la politique linguistique en Bretagne. 1) 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 informels 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. 2) 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 formelle 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 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.

## 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'Etat depuis des siècles, la problématique politique de la langue française décourage toutes les velléités de reconnaissance de la pluralité linguistique nationale<sup>3</sup>. Pour autant, en deçà du droit, les dynamiques informelles ne sont pas négligeables: depuis une trentaine d'années, se dessine une reconnaissance discrète des mobilisations culturelles, par le biais de diverses politiques régionales ou locales. La dialectique entre dynamiques formelles et dynamiques informelles, observable plus généralement au niveau régional, joue aussi dans les sites institutionnels que sont les politiques publiques. Dans une certaine mesure, l'articulation croissante entre les politiques publiques et les mobilisations culturelles au niveau régional donne une réalité inédite à une politique en faveur de la langue bretonne – ce qui nuance moins l'importance du droit (nécessaire pour formaliser ces actions) qu'il ne renouvelle la problématique de son effectivité. Cependant, à

<sup>3</sup> Un bilan général, un peu ancien, est proposé par H. Giordan (1992). La question n'a guère évolué depuis, en dépit des avancées au niveau européen (Breillat, 2002).

<sup>2</sup> 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.



l'égard de la langue bretonne, 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. En témoigne la mise en place des Pays en Bretagne: expression des nouvelles politiques fondées sur l'action collective née dans les territoires, ceux-ci ne s'avèrent pas vraiment favorables à la prise en compte de la langue bretonne, parce que le désintérêt des élus locaux n'est ici pas compensé par la mobilisation du mouvement culturel. Ceci rappelle aussi les limites des politiques constitutives régionales, qui entendent surtout formaliser l'action collective locale et s'avèrent pour l'instant impuissantes à concrétiser la priorité de la langue bretonne dans des environnements locaux informels peu porteurs.

### **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 de l'après-guerre 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 (Nicolas, 1986). 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 pratiquants. Si nombre de ces initiatives sont d'inspiration nationaliste et conservatrice au sortir de la guerre, elles accompagnent à la fin des années 1960 l'essor des mouvements sociaux, qui entreprennent une vigoureuse contestation gauchiste du fonctionnement de l'Etat et du système politico-administratif local (Fournis, Kernalegenn, 2007). Mais elles restent le plus souvent marginales sur la scène régionale, faute de relais auprès des acteurs pivots du système politico-administratif, les élus et les bureaucrates. Aussi, d'un point de vue global, l'interaction entre les élites du CELIB et le mouvement culturel, sans être négligeable, ne produit guère d'effets jusqu'au début des années 1970. Cet équilibre est radicalement transformé par la formalisation d'un échelon régional à partir des 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 renforce-

ment 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, afin de prendre « acte de reconnaissance de la personnalité culturelle de la Bretagne et l'engagement d'en garantir le libre épanouissement » (cf. Lainé, 1992). 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'Etat 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 assez solide: la Charte prévoit des financements non négligeables et crée plusieurs structures pour associer les associations et les acteurs politiques régionaux dans une politique globale, notamment le Conseil Culturel de Bretagne et l'Institut Culturel de Bretagne (Fournis, 2006). 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 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. Depuis le début des années 1970 et l'éclatement du CELIB, un réseau de militants culturels mène une intense activité de définition d'une politique culturelle et de mobilisation de relais au sein de l'Etablissement Public Régional – et plus précisément au sein des élites socioprofessionnelles rassemblées dans le Comité Economique et Social. 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'Etat qui, dans un premier temps, se contente largement de formaliser leurs revendications: la Charte est précisément 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 toute la réussite de la mobilisation du mouvement culturel est *in fine* d'avoir réussi à se dégager des mailles du système politico-administratif local pour en appeler directement à l'autorité de l'Etat qui, par la Charte, légitime une part de ses revendications.

Ceci dit, les notables pèsent de tout leur poids pour limiter l'institutionnalisation d'une politique culturelle: une fois l'effet d'annonce passé, ils sont présents à tous ses stades, de la définition précise de ses axes à sa mise en œuvre. Le plus souvent peu intéressés à une politique ambitieuse, ils négocient avec les représentants de l'Etat 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: la transition entre le dispositif national de la Charte culturelle et la mise en place d'une politique régionale est délicate, parce que les élus refusent tout volontarisme. L'on assiste donc à une sorte de désinstitutionnalisation de l'action culturelle: après une érosion budgétaire au début des années 1980, elle ne représente que 2,5 % du budget total (dans une période de forte augmentation générale du budget régional) et l'activité de ses principaux organes est rapidement réduite à leur plus simple expression (le Conseil culturel de Bretagne devient un forum d'expression du mouvement breton; l'Institut Culturel de Bretagne, né dans la douleur, contribue seulement à canaliser les fonds régionaux consacrés à la culture bretonne).

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'exister 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 catalogue (Friedberg, Urfalino, 1984). Toutefois, 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. Au-delà de quelques polémiques ou échecs, cette réappropriation par l'action collective du cadre juridique de la Charte fonctionne relativement bien: elle pose des jalons non négligeables, en particulier dans le domaine du livre et de la 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 régional. Recroquevillés dans ce qui reste des structures nées de la Charte, les représentants du mouvement breton at-

tendent leur heure.

Et celle-ci vient au milieu des années 1990, lorsque l'explosion du succès du mouvement culturel (lié à la mode celtique) 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). Ambitieux, cet organisme entend constituer l'embryon technique d'une politique d'aménagement linguistique comparable aux autres régions européennes<sup>4</sup>. 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 à travers 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 usage (OLB, 2003). Et des signes vont rapidement en ce sens: son statut, d'abord précaire, est progressivement renforcé; il est aussi inscrit dans le Contrat de Plan Etat Région 2000-2006.

Toutefois, cette redéfinition de la politique culturelle/linguistique trouve surtout des conditions favorables depuis les élections régionales de 2004, remportées par une coalition de gauche dont le leader, J.-Y. 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'Etat, le Conseil régional fait œu-

---

<sup>4</sup> « La situation actuelle de la langue bretonne requiert la mise en place d'une politique linguistique, c'est à dire une politique publique en faveur de la langue. Une politique linguistique, comme toute politique publique, se doit d'être efficace (...) En Bretagne de nombreuses actions ont déjà été entreprises (...) Elles doivent aujourd'hui gagner en cohérence grâce notamment à une répartition claire des tâches entre les différents niveaux pour atteindre des objectifs fixés de concert et aux résultats évaluables. Cet important effort de réflexion et de planification d'une politique linguistique a été déjà réalisé dans les pays et les régions qui ont mis un terme à la décrue de leurs locuteurs: Québec, pays de Galles, Frise, Pays Basque, Catalogne... Pour prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la langue bretonne, il faut donc s'engager dans cette voie qui va plus loin que le simple financement des associations culturelles et linguistiques » (OLB, 2003, p. 3).

vre de reconnaissance symbolique et de volontarisme<sup>5</sup> 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.) (Conseil régional, 2004). Certes, il y a loin de la coupe aux lèvres : l'on chercherait vainement une réorganisation générale de la politique du Conseil régional pour se conformer à ces ambitions – et, au sein même des services régionaux, la stabilisation des postes d'animation de cette politique a été difficile. Mais 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 par le président de la Commission Culture, Patrimoine et Sport, et d'une « mission politique linguistique ») et dispose d'organes propres, relativement solides et possédant 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 le rôle prééminent qu'y a tenu le mouvement culturel : 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 dynamique<sup>6</sup>.

S'il serait exagéré d'estimer que le droit passe tandis que le mouvement breton reste, force est de constater que les évolutions du droit depuis les années 1970 ont été singulièrement comprises – voire absorbées – 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 : désormais, le Conseil régional s'aligne explicitement sur elles<sup>7</sup>. Les effets de cette in-

<sup>5</sup> « 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 permettre la pérennisation de la langue et de la culture bretonnes » (Conseil régional, 2004).

<sup>6</sup> Ainsi, certains leaders des associations linguistiques passent du mouvement breton aux nouveaux organismes, tel P. Denez, membre du CELIB moribond, qui passe au CESR avant de gérer l'ICB durant des années ; telle L. Louarn, dont l'association (*Skol an Emsav*) négociait avec l'Etat le contenu de la Charte, et qui passe au CCB puis à l'OLB ; tel O. Ar Moign, membre lui aussi de *Skol an Emsav*, qui passe de l'ICB (Service de la Langue bretonne) à l'OLB.

<sup>7</sup> « L'analyse partagée avec le mouvement culturel aboutit au constat d'un besoin de vision politique globale sur le moyen et

stitutionnalisation de l'informel peuvent bien entendu être nuancés au regard de la situation très précaire de la langue : la Bretagne est bien loin de l'œuvre de revitalisation linguistique menée par exemple au Pays de Galles (Cole, 2006). Mais ceci n'empêche pas de remarquer que toutes ces évolutions récentes restent assez remarquables au regard de la législation nationale relative aux langues régionales, et qu'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 France – et 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.

### Les Pays en Bretagne : « la langue bretonne a-t-elle manqué le rendez-vous des Contrats de pays ? »<sup>8</sup>

La politique des Pays est en France l'archétype des politiques constitutives en matière territoriale. Apparues entre 1995 et 1999, les Pays sont un temps dotés d'objectifs flottants par la législation nationale<sup>9</sup>, avant de se voir consolidés au début des années 2000 lorsqu'ils sont pris en main par les collectivités locales : ils sont des territoires de projet légers et souples, précisément 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 territoire (Portier, 2001). A ce titre, ils s'avèrent particulièrement pertinents pour observer comment un cadre juridique catalyse l'action collective : initialement, les pays délimitent « un territoire support d'action collective » sans frontière précise, où la coopération entre les élus locaux, porteurs d'une légitimité représentative,

long terme au niveau de la Région Bretagne. Les collectivités agissent en ordre dispersé et le plus souvent au coup par coup, et non pas en fonction d'une politique réellement élaborée. On ne voit pas comment dans ces conditions l'avenir de la langue bretonne pourrait être assuré » (Conseil régional, 2004).

<sup>8</sup> Observatoire de la Langue Bretonne, 2007, p. 39.

<sup>9</sup> Il est ainsi possible de distinguer les ambitions très différentes de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire de février 1995 et de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) de juin 1999. La première est d'orientation ruraliste, la seconde insiste sur une conception plus dynamique de l'action (les projets de territoires).



doit s'articuler à des formes de démocratie participative, issue de la société civile (Douillet, 2003, p. 597). Bref, 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 viendraient recomposer les paramètres du pouvoir local...

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 (et ses objectifs de péréquation), les relations entre l'Etat et la région (via le volet territorial du Contrat de plan État-Région) et les rapports entre communes (via les coopérations entre structures intercommunales au niveau des pays). Ceci désigne une intéressante réaffirmation de la vocation de la région à encadrer ou ordonner les relations informelles de l'ensemble des acteurs territoriaux<sup>10</sup> – symbolisée par 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, à travers une dizaine de priorités<sup>11</sup>. Ces dynamiques pourraient jouer en faveur d'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 des partenariats qui permettent de « positionner la Région en chef de file en ce domaine »<sup>12</sup>. 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 – ce qui réduit fortement la

<sup>10</sup> Cf. 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.

<sup>11</sup> Formation développement économique et social, projet agricole, démarches environnementales, équilibres territoriaux, politique culturelle, politique linguistique développement touristique et sportif.

<sup>12</sup> Conseil régional, 2004 : Contrat pour la Bretagne, Rennes.

« démocratie participative » et l'esprit de la loi Voynet à l'échelle des Pays.

Première source d'action collective informelle, le mouvement breton n'est pourtant pas resté indifférent au Pays : à la suite du *Plan de développement Brezhoneg 2015*, 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 »<sup>13</sup>, 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 2004-05 et envoyés à tous leurs responsables politiques. Malgré tout, les résultats ont été « assez décevants », selon un technicien de l'OLB. D'un côté, les relais régionaux et locaux au sein du monde associatif se sont peu mobilisés (notamment le Conseil culturel de Bretagne), indiquant que la démarche des pays n'est pas considérée comme prioritaire – ainsi que l'indique un interlocuteur associatif : « c'est un cadre nouveau et on n'en a pas vraiment pris la mesure »... D'un autre côté, les élus locaux n'ont guère répondu, alors que le Conseil régional attend que les demandes en matière linguistique viennent des pays eux-mêmes. Aussi règne-t-il auprès des promoteurs de la politique linguistique un certain désenchantement : seule la région pourrait relancer ce rendez-vous manqué entre acteurs associatifs et élus au niveau des pays, mais il n'entre pas dans ses priorités de sensibiliser fortement les élus. Plus précisément, les infortunes des relations entre élus et associations se marquent assez bien dans les 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 pas associées au travail de rédaction de la Charte, et c'est la mobilisation tardive de l'Entente du Pays de Quimper qui a nuancé l'absence initiale de la langue bretonne dans ce texte – par un travail ultérieur au sein de la commission culturelle. Au-delà de cette réussite symbolique, 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 délicats l'intégration des enjeux linguistiques (à l'exception du soutien à Ra-

<sup>13</sup> O. Ar Moign, directeur scientifique de l'OLB, entretien 28.11.07 à Rennes.

dio Kerne). Dans ce contexte, le pays est «un peu absent» parmi les interlocuteurs de *Ti ar Vro* et, en réciproque, la fédération est absente du Conseil de Développement et, plus généralement, de la démarche du pays («on n'y est pas vraiment») <sup>14</sup>. Bien plus généralement, ceci 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 pays <sup>15</sup>. Et dans ce contexte, la stratégie constitutive de la région ne manque pas d'effets pervers...

La situation est plus ouverte dans le pays du Centre Ouest Bretagne, 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 GALCOB (Groupe d'action locale du Centre Ouest Bretagne) en 1992. Aussi le COB est-il de toutes les expériences annonciatrices des Pays (pays test en 1995, appel à projet DATAR 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 bretonne (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 sensibilisés <sup>16</sup>. 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 ne permet pas de définir des critères consensuels permettant de rassembler les différentes associations pour enrôler les élus locaux. Les travaux du groupe de travail «Parler breton en Centre Ouest Bretagne» évoquent des pistes stimulantes (autour de *Radio Kreizh Breizh*, de la pratique linguistique...) mais les projets peinent à se réaliser. L'échec de la création d'un poste de chargé de mission

<sup>14</sup> Ces deux expressions sont d'I. Flatrès, directeur de *Ti ar Vro*, entretien à Quimper, 30.11.07.

<sup>15</sup> T. Louarn, président de *Ti ar Vro*, entretien à Quimper, 30.11.07.

<sup>16</sup> M.-H. Cosquéric, animatrice culture au COB, entretien à Rostrenen, 29.11.07.

pour soutenir les associations symbolise cet enlèvement: le principe et le financement en sont acceptés par tous – y compris les élus – mais l'idée s'épuise faute de trouver de structure hébergeuse, le Pays ne parvenant pas à trouver de partenaire associatif fiable sur le long terme et les associations restant sceptiques quant à des procédures trop lourdes et peu adaptées à la question linguistique... De part et d'autre, reste le sentiment qu'on «a raté le court terme» <sup>17</sup>, 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 Pays <sup>18</sup>, ne représente que 0,5% du nombre total de projets et 0,1% du coût total (soit 1,44 M€) des 611 projets <sup>19</sup>. L'Office de la Langue Bretonne a d'ailleurs effectué 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), 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, ceci 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. Entre acteurs publics, d'abord: les élus locaux s'affirment comme les moteurs de la démarche des Pays, sur fond d'affaiblissement de l'Etat et de montée en force des collectivités locales (notamment la région et les acteurs intercommunaux); entre

<sup>17</sup> E. Le Coadic, agence de développement de l'OLB, entretien à Carhaix, 29.11.07.

<sup>18</sup> C'est-à-dire les projets de la 2e enveloppe des contrats de pays, qui donne lieu à négociation entre la région et les pays (la 1e enveloppe étant consacrée aux seuls projets régionaux et la 3e aux projets revendiqués par les seuls pays).

<sup>19</sup> Conseil régional, 2007: *Le Contrat pour la Bretagne - Le contrat en marche*, Rennes, p. 42.



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 (Douillet, 2003). La démarche territoriale fonctionnant sans doute en Bretagne plus qu'ailleurs, les résultats en sont aussi plus 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 guichet (Even, Jourden, 2005). Et cette dynamique informelle marginalise les acteurs les plus contestataires (ce que sont les associations linguistiques) : toutes les actions informelles ne se valent pas... Certes, ceci ne condamne pas toute participation à l'inutilité : les acteurs sociaux sont très souvent actifs lors de l'élaboration de la Charte de Pays et leurs représentants, les présidents des conseils de développement de Bretagne, peuvent souligner que la « plus-value » des pays réside dans cette « nouvelle forme de dialogue » et « la richesse des échanges élus / société civile »<sup>20</sup>. Et 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 de la société civile tient bien plus de l'interaction fructueuse entre élus et groupes d'intérêt, traditionnelle en France sous la forme d'une démocratie d'accès à l'administration, que dans celle 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'Etat et le pouvoir structurant de l'action collective née sur les territoires. Et cette tendance ne peut être décrite en opposant simplement la « sagesse » des mécanismes de l'intégration nationale et le « désordre » des acteurs

sociaux (pour reprendre une expression marquante des années 1970 – cf. Mendras, 1980). Car, 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 / informelle 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. Une illustration en est fournie par le rôle du mouvement culturel breton dans la mise en place d'une politique linguistique – même si l'exemple des Pays rappelle que les associations sont loin d'avoir le monopole de l'action collective et qu'elles peuvent être marginalisées par d'autres mobilisations informelles (et en premier lieu celle des élus locaux). Mais en tous les cas, 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. Pourtant, ce dernier reste essentiel : si l'on élargit aux territoires la conclusion d'O. Nay (1997) sur la structuration de la région à cet égard, ce girondinisme est assez efficacement apprivoisé par le droit contemporain, qui définit des pôles d'intégration durables (les collectivités locales) ou plus labiles (les politiques publiques) à la multitude des actions informelles territoriales.

Il reste à comprendre ces phénomènes en termes de gouvernance démocratique. 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'Etat, 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

<sup>20</sup> Réseau des présidents des conseils de développement de Bretagne, 2004 : *Contribution des conseils de développement à l'avancée des pays en Bretagne*, novembre.

pousse à envisager la gouvernance depuis l'extérieur, la marge : à adopter une perspective inversée sur l'autorité pour tenter de mieux la comprendre. Certes, 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 juridiques (Tarrow, 2000), pour rappeler la complexité du fonctionnement concret de l'univers symbolique du droit, qui assure effectivement le dépassement des oppositions théoriquement irréductibles, entre différents types d'intérêt ou de culture.

## BIBLIOGRAPHIE

Badie B., Birnbaum P., 1994 : *Sociologie de l'État*, Paris : Hachette.

Balme R., 1997 : « La région française comme cadre d'action publique », in Le Gales P. et Lequesne C. (sd), « Les paradoxes des régions en Europe », Paris : La Découverte.

Borraz O., Négrier E., 1999 : « Intérêts privés et action publique territoriale », intervention au Congrès de l'AFSP, Rennes, septembre-octobre.

Breillat D., 2002 : « La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : le cas français », *La revue juridique Thémis*, vol. 35, n. 3.

Caillosse J., 1994 : « Droit et politique : vieilles lunes, nouveaux champs », *Droit et société*, n° 26, p. 127-154.

Caillosse J., 2007 : « Questions sur l'identité juridique de la gouvernance », in R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (sous la Dir), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris : L.G.D.J, p. 35-64.

Cardinal L., Hudon M.-E., 2001 : *La gouvernance des minorités de langue officielle au Canada. Une étude préliminaire*, Ottawa : Commissariat aux langues officielles, 84 p.

Cassese S., Wright V., 1996 : « La restructuration des États en Europe occidentale », in Cassese S., Wright V. (sd), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris : La Découverte.

Chevallier J., 1982 : « La réforme régionale », in CURAPP, 1982 : *Le pouvoir régional*, Paris : PUF.

Cole A., 2006 : *Beyond devolution and decentralisation. Building regional capacity in Wales and Brittany*, Manchester : Manchester University Press.

Conseil régional de Bretagne, 2004 : *Une politique linguistique pour la Bretagne*, Direction de la Culture : Rennes, décembre.

DiMaggio P., Powell W., 1997 : « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix* n° 40, p. 113-154.

Douillet A.-C., 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.

Dupuy F., Thoenig J.-C., 1985 : *L'administration en milieux*, Paris : Fayard.

Duran P., Thoenig J.-C., 1996 : « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, août.

Even A., Jourden G., 2005 : *La coopération territoriale : un outil de développement pour la Bretagne*, rapport du Conseil économique et social de Bretagne, février.

Farrell H., Héritier A., 2003 : « Continuous Constitution-Building in Europe: Co-Decision and Informal and Formal Institutions », *Governance*, 16, 4, p. 577-600.

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

Fournis Y., Kernalegenn T., 2007 : « Les idéologies du territoire en Bretagne (1972-1982) : les mouvements culturels et écologistes face aux institutions régionales », in Arnaud Lionel, Le Bart Christian, Pasquier Romain (dir.), *Les idéologies des politiques territoriales*, Rennes : PUR.

Friedberg E., Urfalino P., 1984 : *Le jeu du catalogue*, Paris : La Documentation Française.

Giordan H., 1992 : *Les minorités en Europe : droits linguistiques et Droits de l'Homme*, Paris : Kimé.

Grémion P., 1976 : *Le pouvoir périphérique*, Paris : Le Seuil.

Grémion P., 1980 : « Crispation et déclin du jacobinisme », in Mendras H. (dir.), *La sagesse et le désordre*, Paris : Gallimard.

Hall P., Taylor R., 1997 : « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août.

Immergut E., 1998 : « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics & Society*, vol. 26, n° 1, mars.

Lainé N., 1992 : *Le Droit à la parole*, Rennes : Terre de Brume Editions.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P., 1998 : « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 42.

Le Galès P., 1997 : « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobili-

sations», in Le Galès P. et Lequesne C., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris: La Découverte.

Loughlin J. et Mazey S., 1994: "Introduction", *Regional politics and policy*, vol. 4, n° 3, Frank Cass, autumn.

Mabileau, 1994: *Le système local en France*, Paris, Montchrestien

Mantzavinos C, North D. C., Shariq S., 2004 : "Learning, Change and Economic Performance", *Perspectives on Politics*, 2(1), pp. 75-84.

March J., Olsen J., 1989 : *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York : The Free Press.

Mendras H. (dir.), 1980 : *La sagesse et le désordre*, Paris: Gallimard.

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 ?*, Paris: L'Harmattan.

Nicolas M., 1986 : *Le séparatisme en Bretagne*, Braspart : Beltan.

Pierre Noreau P., 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, thème « Suis-je l'Etat ? », [http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme\\_1/contributions/NOREAU-1.pdf](http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_1/contributions/NOREAU-1.pdf), consulté le 26 avril 2008.

Observatoire de la Langue Bretonne, 2007: « La langue bretonne à la croisée des chemins. Deuxième rapport général sur l'état de la langue bretonne. 2002-2007 », Carhaix: Office de la Langue Bretonne.

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

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

Portier N., 2001 : *Les pays*, Paris : La documentation française – Datar.

Tarrow S., 2000 : « La contestation transnationale », *Cultures et Conflits*, n° 38-39

Tarrow S., Tilly C., 2005: « Social Movements, Contentious Politics, and Institutions », in Boix C., Stokes S. (eds), à venir: *Oxford Handbook of Comparative Politics* Oxford: Oxford University Press (draft).

Thoenig J.-C., 1992 : « La décentralisation, dix ans après », in *Pouvoirs* n° 60, p. 5-16.

Touraine A. et al., 1981 : *Le pays contre l'État*, Paris : Le Seuil.