

## TABLE RONDE N°6

### RÉGIONALISME ET PAYS EN BRETAGNE (1960-2005) : MOBILISATIONS TERRITORIALES ET DYNAMIQUES MULTISCAIRES

Yann. FOURNIS, CRAPE

Première rédaction – ne pas citer

**NB : ce papier correspond au travail terrain  
et sera l'objet d'un travail ultérieur de définition théorique**

#### INTRODUCTION

Comme le régionalisme, les pays découragent l'analyse critique en Bretagne, dans une région où ils ont acquis très tôt un rôle historique (années soixante), avant d'être théorisés avec dynamisme (années soixante-dix), puis de donner lieu à une mobilisation précoce (années quatre-vingt-dix). Pourtant, il est possible de contourner cette vision enchantée pour aller au-delà du nominalisme de la notion de « pays », qui cache des dynamiques très diverses. Ceci peut passer par un examen des liens qui se tissent entre les élus locaux et les acteurs sociaux, à condition de prendre en compte à la fois toute leur complexité (en particulier leur dimension multiscaire, sur un territoire où le succès des pays est indissociable du régionalisme) et toute leur densité sociologique (en particulier en restituant à l'action publique, envisagée à partir des dynamiques des élus politiques, son inscription sur les territoires, considérés sous l'angle des acteurs sociaux). Ici, il s'agit donc d'envisager le développement des pays en Bretagne sur la longue période (1950-2005), en les envisageant comme des prismes de la recomposition du politique en fonction d'une pluralité de niveaux d'action et de processus politiques et sociaux très différents. La notion de gouvernance souligne avec force ces deux dimensions en distinguant dans l'action collective territoriale<sup>1</sup> :

1) une capacité d'intégration interne et une capacité de projection externe. Ceci permet d'envisager conjointement le développement des pays et du régionalisme, non seulement au regard de l'Etat et sa gestion territoriale, mais aussi en fonction des stratégies des autres acteurs locaux ; en particulier, ceci restitue la densité des mobilisations bretonnes, où le régionalisme a longtemps été le faux-nez des départements et où les pays sont de plus en plus celui des intercommunalités – dans un cadre englobant déterminant mais changeant (retrait de

---

<sup>1</sup> La gouvernance publique est une « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, d'une part, et, d'autre part, en termes de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec les acteurs privés, l'Etat, les autres villes et autres niveaux de gouvernement » (Le Galès, 1995, 1996). La gouvernance territoriale est de son côté un « processus de coordination d'acteurs publics et privés, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains » (Le Galès, 1997, p. 241).

l'Etat, essor de l'Europe). Ainsi, l'articulation entre les mobilisations des pays et le régionalisme ouvre à l'ensemble du tissu de l'action publique dans la société bretonne.

2) un mode de coordination de l'action publique (gouvernance publique) et un mode d'articulation de différents types de régulation (politique, économique, culturelle...) sur un territoire (gouvernance territoriale). Cette distinction ouvre à considérer systématiquement les rapports entre l'action publique et les groupes sociaux territoriaux sans conférer a priori une prééminence à l'un ou à l'autre, pour examiner comment un même échelon collectif (région, pays) peut avoir des réalités politiques et sociologiques très différentes, sans articulation nécessaire. Spécifiquement, ceci met en valeur que le régionalisme et les pays portent un même enjeu (la difficile articulation entre la régulation politique et les dynamiques sociales locales), qu'ils résolvent par des équilibres très différents selon les périodes. La conciliation entre ces deux types de processus de gouvernance renseigne donc sur ce qui est peut-être « la » question politique par excellence : l'instauration d'un ordre sociopolitique territorial.

Sur ces deux bases, l'examen du comportement des élus régionaux face aux dynamiques des pays permet de distinguer trois périodes distinctes.

## 1) LES ANNÉES 1960 : LE RÉGIONALISME ET LES PAYS

Entre les années 1950 et les années 1970, le régionalisme breton instaure une mécanique très efficace qui articule le centre et la périphérie au niveau régional en y canalisant à la fois les processus de gouvernance publique et ceux de gouvernance territoriale. Les grands élus régionaux redéfinissent le régionalisme par deux paradigmes : ils instaurent une coalition régionale autour du CELIB pour contraindre l'Etat à appliquer des politiques territoriales ambitieuses (paradigme institutionnel) et investissent le territoire régional comme périphérique et en retard de développement, appuyés par les acteurs socioprofessionnels. Les pays apparaissent dans cette configuration au milieu des années soixante, à la suite d'une ré-appropriation localiste du régionalisme. Autant que l'articulation local-régional, leur efficacité puise à la convergence sur plusieurs niveaux entre les animateurs de la gouvernance publique (les élus) et ceux de la gouvernance territoriale (les organisations professionnelles).

### *a) Le régionalisme*

Alors que le régionalisme breton était largement culturel et réactionnaire avant-guerre, il devient politique et moderniste dans les années cinquante : anticipant le régionalisme fonctionnel promu par l'Etat, les élites politiques régionales sont l'incarnation parfaite et stable du « régionalisme décentralisateur » (Grémion, 1976). Loin de nier l'appartenance à la France, elles entendent au contraire participer à leur niveau à la modernisation de la nation par l'Etat, en bénéficiant des politiques de planification nationale pour assurer le développement économique (Martray, 1983). Ceci implique la constitution d'une capacité fonctionnelle légère (un organe et un budget régionaux, assurant une reconnaissance minimale des élites locales) (Grémion, 1976). Dans l'immédiat, les élus mettent en branle en mobilisation générale des élites politiques et socioprofessionnelles autour d'expériences ascendantes de planification régionale (programmes bretons de 1952-53 et de 1962) et d'un

organisme ad hoc : le CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons). Durant une vingtaine d'années, celui-ci rassemble les élus locaux (plus de 170 réunions en vingt ans) pour articuler au niveau régional les revendications locales et sectorielles, puis les relayer collectivement au centre – ce qui lui permet de s'imposer sensiblement aux administrations de l'Etat et d'obtenir des mesures d'aménagement du territoire et d'industrialisation.

*L'un de ses apports essentiels sera la redéfinition du territoire régional, comme périphérique et sous-développé – ce que R. Pleven (1961) a pu résumer comme le « mal breton »<sup>2</sup>. Dès lors, toute les « idées-forces » du CELIB sont tournée vers l'inversion de cette tendance : priorité régionale dans la politique de l'aménagement du territoire, industrialisation exogène et endogène, sauvegarde du tissu des villes moyennes, désenclavement, etc. (Martray, 1983, p. 226). La plus grande originalité de ce régionalisme sera peut-être de s'appuyer progressivement sur les acteurs socioprofessionnels (« les forces vives ») qui, souvent malthusiennes au sortir de la guerre, se convertissent ensuite au développement capitaliste – ainsi du patronat des zones urbaines (influencé par le CJD à Rennes, Lorient, Brest) et des élites agroalimentaires (influencé par la JAC, dans le Finistère, l'Ille-et-Vilaine) (cf. notamment Pierret, 1978 ; Berger, 1975). En phase avec les évolutions économiques du territoire régional, le CELIB exerce alors une forte influence sur l'ensemble des groupes de la société régionale, en articulant par le régionalisme les localismes et les politiques d'Etat. Ce succès explique qu'il est progressivement ré-approprié par des acteurs de plus en plus diversifiés.*

*Une tentative marquante de réappropriation sera le fait des élus des départements périphériques à la fin des années soixante, qui reprennent le flambeau régionaliste dans un contexte d'épuisement du CELIB suite à la défection des principaux élus départementaux et urbains. En 1971, ils expriment dans le Livre Blanc du CELIB une inflexion radicale : leur « ambition nouvelle » comprend à la fois une définition de l'institution régionale comme « pouvoir au 'second degré' » et une définition du territoire régional précisant la place des grandes villes au regard de ses « atouts » ruraux (culture, environnement, etc.). Il s'agit de proposer un développement régional insérant l'institution dans le territoire par une ré-articulation du rural et de l'urbain, via un réseau urbain et de pays favorable à un « cadre de vie original » (car qualitatif, évitant « l'impasse urbaine » des grandes régions industrielles). Ceci imposerait de définir la région comme gouvernement subsidiaire, doté d'une fonction de contrôle du développement des grandes villes afin de favoriser les villes moyennes et les pays (CELIB, 1971, pp. 125-128)<sup>3</sup>. A l'approche de la création de la région (en 1972-74), le régionalisme breton prend le parti des pays contre les grandes villes...*

---

2 Hémorragie démographique des jeunes actifs, handicaps naturels, ceux du sous-équipement (en matière de transport, de communication, d'énergie, d'enseignement, d'industrialisation, dans le monde agricole). Pleven, 1961.

3 « Une région plus large [que la Bretagne administrative] où, dans une certaine mesure, les grandes villes se neutralisent au profit des villes secondaires, serait amenée à rechercher d'avantage un développement qualitatif de ses villes les plus importantes plutôt qu'un développement quantitatif. Cette région permettrait de s'orienter à termes vers une organisation interne d'inspiration fédérale, basée sur la notion de 'Pays' (structure beaucoup plus favorable à l'exercice du pouvoir régional axé sur la stratégie du développement urbain) ».

## *b) le développement des pays*

Cette nouvelle définition du territoire est progressivement utilisée par de fortes mobilisations locales en faveur du développement économique. Même si certains territoires restent peu mobilisés, des groupes sociaux ou des réseaux de développement émergent localement en 1963-65 pour promouvoir un développement micro-territorial. Cette première vague de la dynamique des « pays » trouve des racines sociales très différentes selon les localités : les syndicats ouvriers et réseaux de gauche du Comité d'Expansion de Cornouailles (Sud Finistère) ; les organisations agricoles et patronales et les élus locaux dans le Nord Finistère (avec le SEMENF) ; un mouvement social inspiré d'intervention socioculturelle dans le Menée – voire, plus tardive, une mobilisation sous l'impulsion directe des administrations (le Commissariat à la Rénovation Rurale à Redon). Loin d'être seulement le symptôme d'une société traditionnelle en mal d'Eglise (Dulong, 1975), toutes ces mobilisations localistes participent de l'affirmation de groupes sociaux nouveaux (Quéré, 1978) qui entendent prendre en charge une modernisation ascendante des sociétés locales. Or, même si le régionalisme du CELIB apparaît un temps bousculé par ces processus de gouvernance territoriale, il parvient finalement à les canaliser avec succès pour obtenir de l'État la majeure partie de ses revendications depuis le début des années cinquante.

Est exemplaire la mobilisation de forces sociales majeures dans le Finistère, autour de la SEMENF (Société d'économie mixte d'étude du Nord Finistère) puis du Cabro (Comité d'Action pour la Bretagne de l'Ouest). Ici, les acteurs économiques (CCI, syndicats agricoles) et publics (mairie de Brest, conseil général du Finistère) du Finistère opèrent un mouvement de réappropriation locale du régionalisme pour relancer l'économie locale. Après un large travail d'expertise en 1965-66, la mobilisation s'élargit sous la forme d'un programme local de développement et de désenclavement, qui rassemble les principaux élus du département et les syndicats agricoles (Quéré, 1978). Pour accéder directement au centre, le département entier entre dans la contestation en 1968, lorsque les comités locaux d'expansion et les syndicats agricoles du Finistère (SEMENF et CECOR) créent le Cabro et lancent un ultimatum au Ministre de l'aménagement du territoire pour obtenir des mesures d'aménagement. Or, cette première vague des pays s'achève sur un triomphe, grâce à l'articulation efficace des processus de gouvernance publique et territoriale au niveau régional.

Car les revendications finistéennes sont prises en charge par le CELIB qui, en pleine crise du régime, est reçu à Paris par le Premier Ministre qui les accepte. Confirmés par des échanges ultérieurs au plus haut niveau, ces programmes transforment à eux seuls la trajectoire économique de la région. Sans doute est-ce l'apogée du régionalisme breton<sup>4</sup>, du fait de deux dynamiques vertueuses : les échanges entre localisme et régionalisme permettent de maximiser les revendications communes ; à ces deux niveaux, les élus et les groupes

---

<sup>4</sup> Il obtient la pérennisation de sa vocation électronique (la mise en œuvre de l'automatisation du téléphone est promise en Bretagne) et la relance industrielle de Brest (avec vocation pétrolière de son port et une raffinerie) ; le Plan routier breton (qui prévoit la mise à quatre voies des routes nationales) et la construction du port de Roscoff (Pierret, 1978)

sociaux sont étroitement associés. La conjonction de cette équation à plusieurs niveaux liant gouvernance territoriale et gouvernance publique est l'acte de naissance des pays modernes en Bretagne.

## 2) LES ANNÉES 1974-1988 : LE RÉGIONALISME CONTRE LES PAYS

A partir du milieu des années soixante-dix, l'articulation vertueuse entre les processus de gouvernance publique et ceux de gouvernance territoriale s'enraye : les groupes sociaux qui animent le territoire sur un mode ascendant sont quasi totalement domestiqués par la recomposition de la gouvernance publique. Les principaux élus urbains et départementaux se réorganisent au niveau régional en vue de contrôler les tensions territoriales (paradigme territorial) pour maintenir la présence de l'État en Bretagne (paradigme institutionnel) ; ils mettent aussi en place des politiques publiques pour désamorcer les mobilisations des pays, en répondant à certaines de leurs revendications sans reconnaître leur pertinence politique voire en mobilisant ce niveau pour leurs propres politiques sectorielles.

### *a) La consolidation du régionalisme*

Avec la crise économique, la gestion de l'État perd de sa stabilité : les mesures d'aménagement du territoire perdurent, mais commencent à s'essouffler au profit d'une gestion territoriale plus attentive aux dynamiques ascendantes – ce qui explose avec la décentralisation, où l'État laisse jouer la base en l'encadrant par ses politiques institutionnelles et constitutives. Dans la plupart des régions, ceci limite sérieusement l'étendue de la régionalisation (avec la création des Etablissements publics régionaux en 1972-74), coincée entre la vigueur des villes et départements d'une part et la langueur de l'État d'autre part (Grémion, 1980 ; Hayward, 1981). Après une période de flottement<sup>5</sup>, ce jeu nouveau pousse les élus bretons à redéfinir leur régionalisme comme instrument de mutualisation des revendications locales pour accroître leur capacité de négociation au sein des canaux politico-administratifs liant le centre et la périphérie – et ce bien après la décentralisation. Ils tentent d'abord de pérenniser son équation traditionnelle au sein de l'institution régionale : quitte à marginaliser les acteurs sociaux (CESR et mouvements sociaux), ils resserrent la coalition régionale autour des seuls élus régionaux pour résister au retrait de l'État. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, ils protestent vigoureusement contre

---

<sup>5</sup> Après l'échec de la réforme régionale gaullienne, la consultation des élites régionales quant à la future institution régionale (cf. Celib, 1971) suscite des conflits entre leaders historiques, notamment entre J. Martray (1970), relativement ambitieux quant à l'administration régionale, et R. Pleven, plus proche du système local traditionnel. Le Celib s'effondre au moment même où naît l'EPR, puis le maître d'œuvre de la Réaction ruraliste, R. Marcellin, en est élu président.

la réforme de la planification et la remise en cause de l'aménagement du territoire – et hésitent même face à une décentralisation qui augure un désengagement étatique. Ces revendications et critiques collectives ne sont pas sans succès face à l'Etat : enfant gâtée par la Datar, la Bretagne obtient encore des mesures d'industrialisation ou d'aménagement essentielles. Face aux acteurs locaux, la région doit moins se poser comme acteur propre que comme une instance légère de régulation entre les élus et le préfet, médiatisant les mécanismes d'influence des départements. Ceci délimite sérieusement la position de la région dans les relations intergouvernementales, mais assure la survie de la majeure partie de l'équation vertueuse du CELIB : spécialisée exclusivement sur ses attributions fonctionnelles, elle encadre les concurrences entre localités et relaye leurs revendications communes au centre, elle articule efficacement le régionalisme et les localismes départementaux – ce qui est remarquable au vu des tensions territoriales qui émergent à cette époque.

Car le paradigme territorial antérieur (définissant la région comme une périphérie en retard de développement) est déstabilisé par l'éclatement des stratégies de développement – en particulier entre les grandes villes, très dynamiques, et les zones périphériques, méfiantes face à la nouvelle gestion territoriale de l'Etat. En conséquence, les tensions territoriales qui avaient conduit le CELIB à l'éclatement au début des années soixante-dix réapparaissent puissamment lors des premiers débats au sein de l'assemblée régionale en 1974. Autour de quelques enjeux interdépendants, deux conceptions de l'action régionale s'affrontent lors de la définition d'une politique régionale d'aménagement du territoire. Les représentants des zones périphériques et / ou rurales prônent une politique régionale qui limiterait les coûts sociaux et collectifs des grandes concentrations urbaines – conformément à la mobilisation du CELIB au tournant des années 1960-70 (CELIB, 1971) ; les représentants des grandes villes, qui connaissent depuis les années soixante une forte croissance démographique, économique et politique (Grémion, 1976), revendiquent que la région soutienne le renforcement des pôles urbains.

Ce conflit territorial, qui dépasse largement les clivages partisans, se poursuit sur des enjeux connexes et empêche la prise en compte des dynamiques ascendantes du territoire régional que certains élus tentent de faire valoir (tel P. Méhaignerie)<sup>6</sup>. Ceux-ci sont rapidement isolés dans la refonte de la définition des politiques régionales, qui fonde le consensus élus entre urbains et ruraux sur le recentrage des mécanismes de fabrication des politiques publiques sur les notables des systèmes départementaux. Laisant les mains libres au maire de Rennes<sup>7</sup>, les élus périphériques obtiennent la mise en place pragmatique d'une

---

6 Les mêmes acteurs s'opposent sur la politique de maîtrise foncière, qu'ils tentent d'orienter vers leurs territoires, puis sur la localisation du Conseil régional, les élus des départements périphériques protestant contre la matérialisation physique de la coalition privilégiée entre Rennais (préfet et élus rennais). Dans cette configuration, P. Méhaignerie est bien seul, en 1974, à insister sur les dynamiques ascendantes du territoire régional : pour stopper l'exode et le « bourrage urbain », la région doit agir en matière d'emploi et de cadre du vie en soutenant les expériences de « pays ». Il entend laisser librement les acteurs locaux se convertir au « développement économique, social et culturel » et « passer d'une démocratie revendicative à une démocratie de responsabilité ». Cf. Letertre, Chroniques régionales de 1974.

7 H. Fréville, qui est aussi président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, propose lui-même de recentrer la politique régionale sur les notables du système départemental : constatant « le grand défaut de notre région, le

politique régionale d'aide à la Bretagne Centrale. Cette régulation consensuelle des localismes reconduit une part de l'originalité de la région en Bretagne : contrairement à ce qu'avait noté P. Grémion quant à la régionalisation en France (1976), la régionalisation aura vu perdurer en Bretagne, sous une forme différente, la capacité du répertoire régionaliste à encadrer sans conflit majeur les localismes. Placée dans une forte dépendance par rapport aux équilibres entre intérêts locaux, la politique régionale n'est guère plus qu'une addition d'intérêts départementaux – ce que symbolise la longue présidence de R. Marcellin au Conseil régional, qui n'aura de cesse de rappeler sa forte orientation départementaliste.

### *b) Le régionalisme contre les pays*

Le brouillage des paradigmes du régionalisme explique l'échec de l'articulation avec les dynamiques de pays : alors que des groupes sociaux s'organisent à travers des mobilisations locales puissantes, les élus régionaux mettent en place des politiques publiques pour les désamorcer. Sans jamais reconnaître les mobilisations locales autonomes (dont les pays), les élus négocient des politiques sectorielles avec l'État au sein des seuls canaux du système politico-administratif. Les élus répondent certes à certaines revendications locales en bricolant des mesures envers les zones sensibles ; mais ils délaissent généralement les contrats de pays et inventent des politiques de contre-feux (tourisme).

Le tournant des années 1970-80 aurait pu être la grande époque d'une politique régionale des pays en Bretagne, appliquant les ambitions du Livre blanc du CELIB par d'autres moyens. Depuis la fin des années soixante, une deuxième vague de comités de pays (17) monte en force. Certes, parfois éphémères, ils sont aussi diversifiés : L. Le Pensec (élu député en Cornouailles avec le Nouveau Parti Socialiste) défend un « choix de classe anticapitaliste » ; E. Quémener (Conseiller général dans la zone du SEMENF) réunit les acteurs économiques en faveur du développement endogène ; P. Houée (élu maire dans le Menée en 1977) mêle l'intervention socioculturelle et l'humanisme chrétien en faveur du développement local. Mais tous ces élus locaux mobilisent la population locale sur un univers symbolique partagé : « les revendications du 'vivre, travailler et décider au pays' »<sup>8</sup>. Cette effervescence locale aurait pu trouver naturellement un prolongement au niveau régional, où certains techniciens tentent de faire valoir les idées du Livre blanc du CELIB. L. Ergan et L. Laurent défendent une étape nouvelle de la décentralisation, assise sur la complémentarité entre deux échelons le pays (l'arrondissement comme zone d'interdépendance ville-campagne) et la région (comme « fédération de pays ») : limitant les effets pervers de la concentration urbaine, cette réorganisation de la vie publique donnerait lieu à une gestion plus

---

goût de ce qui divise, les 'petits pays' », il propose de renvoyer la question aux départements. Cf. Letertre, chroniques régionales de 1974.

<sup>8</sup> Comme le conclue une série d'entretiens en 1979 auprès des principaux animateurs des pays (E. Quémener et A. Arzel du SEMENF, L. Le Pensec du CECOR, P. Houée du Comité d'expansion du Menée). Cf. Duigou, 1979.

efficace et plus démocratique (Ergan, Laurent, 1977). Las, ces deux techniciens prêchent dans le désert au niveau de la région et doivent rapidement trouver ailleurs des interlocuteurs sensibles à leurs ambitions d'aménagement local<sup>9</sup> : les élus refusent de réorganiser la politique régionale en faveur des pays. Ils répondent certes à certaines de leurs revendications, en mettant en place une politique en faveur de la Bretagne Centrale, en s'intéressant a minima aux contrats de pays ou en organisant à ce niveau quelques politiques sectorielles. Mais toutes ces actions resserrent les politiques régionales sur les seuls élus locaux et l'administration d'État.

Grande affaire de la fin des années soixante-dix, la politique en faveur de la Bretagne centrale s'appuie certes les zones de force des mobilisations locales (une vingtaine de cantons du Centre Ouest, marqués par le CIDECOB et une dizaine du Centre Est, marqué par un syndicat intercommunal). Mais, malgré quelques tentatives des techniciens de la préfecture<sup>10</sup>, elle ne s'embarrasse pas de critères techniques pour définir les pays et se contente de passer la zone floue de cette Bretagne « en moindre développement » à la centrifugeuse des négociations avec les conseillers généraux influents – ce qui débouche sur une addition d'environ 35 cantons. Si cette politique est originale (la zone bénéficie de financements privilégiés), elle reconnaît moins les dynamiques territoriales qu'elle n'exprime la diversité des préoccupations sectorielles (écoles, routes, santé ...) des élus concernés. Ceux-ci obtiennent même une relance très consensuelle au début des années quatre-vingt, via un dispositif très souple qui reconduit le « flou du catalogue » – avec un succès non négligeable, notamment pour enrôler d'autres acteurs publics<sup>11</sup>. Et cette souplesse a aussi pour effet de marginaliser les acteurs proches de la démarche des pays. En particulier, le CESR échoue à faire valoir les comités de pays et les acteurs locaux : progressivement mis de côté par la coalition couple préfet-majorité régionale, il ne peut que souligner les effets pervers d'une politique resserrée sur les seuls élus (saupoudrages, retard breton par rapport aux autres régions...). Pour autant, lorsque les élus s'intéressent plus directement aux pays, leur apport est redoutable – au point de ressembler à une non-politique.

De manière plus générale, la faiblesse de la politique du Conseil régional déçoit les militants des pays. Certes, dans un premier temps, l'EPR les considère : il soutient en 1975 des enquêtes auprès des communes et de la population, et évoque la possibilité d'une aide spécifique. Certaines expériences pilotes ont même lieu en Bretagne (Vitré et Ploërmel en 1975, Douarnenez et Auray en 1976) – même si les élus locaux (notamment P. Méhaignerie) apprécient fort peu que les initiatives de la DATAR court-circuitent les élus (contrats de villes

---

<sup>9</sup> L. Ergan, technicien du CELIB en 1967-68, passe par l'EPR, mais le quitte en 1979 : à la tête de son agence d'urbanisme, il mettra en œuvre la politique d'aménagement de Rennes. L. Laurent sera directeur régional de l'INSEE, traditionnellement favorable aux pays.

<sup>10</sup> Ainsi que le souligne René Pleven, « il y a des notions claires qui ne gagnent pas à être enfermées dans des définitions ». Cité par Letertre, chroniques de mai 1974 et de février 1977. Sur les découpages ultérieurs, cf. Letertre, chroniques n° 68-96.

<sup>11</sup> Le propos est d'A. Madelin, maire de Redon, qui s'en félicite ; R. Marcellin se fait de son côté plus critique envers cette « somme d'actions ponctuelles » (cf. Letertre, chroniques n° 75-121). Le succès de cette action est effectivement parlant (un millier d'opérations pour 195 MF en 1981-87), d'autant plus qu'elle oriente progressivement les politiques et financements étatiques (FIDAR, Datar) et européens (des relations sont nouées à cette époque, qui expliquent l'obtention ultérieure de fonds européens).

moyennes, contrats de pays). Toutefois, la région est peu volontariste lorsque la procédure est partiellement régionalisée par l'Etat à partir de 1977. En termes quantitatifs, la politique en faveur des pays frise la non-politique : passant de 5 % du budget en 1976 à 3,5 % l'année suivante, elle se fixe vers 1980 à 1 %, puis descend en dessous pour atteindre moins de 0,4 % en 1985-86... Alors que la région voisine des Pays de la Loire a mis en place une vingtaine de contrats de pays, les quatre contrats initiaux ne sont pas relayés par une nouvelle génération de pays – le total des contrats atteint péniblement la douzaine en 1976-87. Tout se passe comme si l'EPR avait pris en charge les impératifs de soutien aux zones rurales fragiles par sa propre politique en faveur de la Bretagne centrale, en marginalisant les pays et leur potentiel participatif au profit de négociations entre élus locaux. A ceux qui, comme le CESR, qui tentent de rappeler l'importance des pays en 1980, la coalition du préfet et des notables rappelle sèchement qu'« il n'y a pas de structure existante de pays »<sup>12</sup>... La vive réaction de Paul Houée au CESR est sans doute pertinente : « longtemps référence en matière de pays et de développement micro-régional, la Bretagne est maintenant nettement dépassée par une dizaine de régions. Il est urgent qu'elle se ressaisisse »<sup>13</sup>.

L'un des seuls cas où l'expérience des pays a été ré-appropriée est le tourisme, où la démarche ascendante est largement une politique par défaut. Après une réflexion de quelques années, une politique touristique (dite des « pays d'accueil ») est lancée en lien avec la DATAR en 1981 (avec les contrats de pays d'accueil), relayée (comme pour 19 autres régions) et prolongée par l'inscription dans le contrat de plan 84-88 (9 MF en 5 ans pour la région et autant pour l'Etat). Faiblement consensuelle parmi les élites régionales et peu organisée au niveau professionnel, la politique touristique est contrôlée par les élus départementaux et ne vise guère qu'à une tentative de régulation légère d'un secteur spécifique de politique publique, le tourisme rural, particulièrement éclaté. Marginale, cette politique ne connaîtra guère de succès et sera remise à plat au milieu des années quatre-vingt autour d'un organe régional plus directif.

### 3) LES ANNÉES 90 : LES PAYS PAR LE RÉGIONALISME

Rompant avec son immobilisme des années 1970-80, le régionalisme catalyse spectaculairement l'essor des pays en Bretagne dans les années quatre-vingt-dix. Si cette dynamique générale nuance la dichotomie antérieure entre les processus de gouvernances publique et territoriale, elle ne renoue pas avec l'articulation vertueuse des années soixante : certes, la mobilisation à plusieurs niveaux des principaux élus réorganise profondément le tissu des gouvernements locaux ; mais ces « pays », au sens de la gouvernance publique, restent fort peu ouverts aux acteurs de la gouvernance territoriale. Contraints de réagir au retrait définitif de l'État, les élus imposent leur leadership incontesté sur les mobilisations du

---

12 Le propos est du préfet, conforté par le rapporteur du conseil régional, qui défend une concertation restreinte aux seuls acteurs publics supra-communaux. Cf. Letertre, chroniques régionales n° 75.

13 Cité par Letertre, in Chroniques régionales n° 146.

territoire régional (paradigme institutionnel) pour faire face à l'aggravation des tensions entre territoires locaux. Ils redéfinissent le paradigme territorial du régionalisme sur un mode ascendant, en plaçant le développement régional sous les impératifs de concurrence internationale et des équilibres territoriaux à préserver. Dans ce cadre, ils précèdent la relance nationale de la politique des pays en 1995-99, puis s'en saisissent avec dynamisme pour faire de cet échelon nouveau un puissant outil de recomposition des rapports entre acteurs publics. Pour autant, cette mobilisation institutionnelle se heurte aux limites de la démocratie consultative, échouant encore à associer efficacement les groupes sociaux et à respecter leurs ambitions.

#### *a) Le renversement du régionalisme*

Au-delà de l'évolution rapide des textes relatifs à la gestion du territoire, les années quatre-vingt-dix représentent une période d'érosion définitive de la gestion descendante de l'État (planification, aménagement du territoire), au profit de dynamiques ascendantes plus centrées sur les élus locaux et les collectivités locales. La tentative de retour local de l'État en 1990-93 est efficacement personnifiée par le préfet E. Lacroix : partisan d'une conception noble de la déconcentration en rupture avec les pratiques antérieures, il prône une réorganisation des administrations déconcentrées sous la férule des préfets, en proximité avec les élus locaux, « afin de passer d'un État-puissance à un État-acteur »<sup>14</sup>. Un temps, les élus soutiennent volontiers cette déconcentration<sup>15</sup>, avant que de sévères conflits ne les opposent aux stratégies de l'Etat et s'achèvent par une inversion des rapports de force. Désormais prééminents par rapport à lui, les élus régulent les intérêts locaux sans (voire contre) l'État, avec succès. Après avoir fait subir une lourde défaite aux administrations (préfecture, Datar), ils parviennent à obtenir du Premier ministre et du Ministre de l'Aménagement du Territoire un engagement étatique préférentiel lors de la signature du CPER<sup>16</sup>. Apogée des tensions liées à l'usure du régionalisme traditionnel, cette période oblige plus largement les élus à se tourner plus directement vers le territoire régional : la région ne peut plus se contenter de réguler a minima les relations entre élus locaux pour influencer l'Etat, elle doit prendre un rôle plus actif. Elle impulse une conception propre du territoire régional pour assurer la gestion de ses tensions principales par ses politiques publiques.

Les équilibres instaurés au niveau régional entre la capitale régionale et les pôles périphériques au milieu des années soixante-dix sont fragilisés après la décentralisation : la

---

14 Cf. Letertre, Chroniques régionales n° 185. Sur l'esprit des réformes de déconcentration, cf. respectivement Institut de la Décentralisation, 1996 et Mercier, 2000.

15 Celle-ci semble adapter le régionalisme traditionnel, centré sur l'Etat, sous la forme d'un projet collectif généré par les dynamiques locales ascendantes – ce qui donne d'ailleurs lieu à une certaine « mystique » du projet durant la préparation du CPER 1994-98 (le colloque Bretagne 1993-2000 rassemble 400 personnes à Rennes en septembre 1992). Cf. Letertre, chroniques régionales de 1991-92.

16 Le préfet est remplacé sur pression des élus, les projets de la Datar suscitent une fronde générale ; ceci n'empêche pas (et explique sans doute) que la Bretagne concentre à elle seule de 7,5 % du montant total des CPER. Cf. Letertre, Chroniques régionales n° 216, 221, 222.

stabilité de l'ordre territorial ancien est remplacée par des pratiques gouvernementales plus concurrentielles, sur fond d'exacerbation de la compétition économique internationale. Ces tendances produisent une réaffirmation des localismes, dans un système local qui se différencie de plus en plus entre ses expressions urbaines et rurales (Le Galès, 1995 ; Mabileau, 1994). Même si ce mouvement est moins fort que dans d'autres régions, il rend obsolète en Bretagne les équilibres antérieurs qui déléguaient les enjeux conflictuels aux conseils généraux. Un consensus régional nouveau se met en place entre la capitale régionale et les localités plus périphériques qui, en plusieurs étapes, ouvre à la région un rôle plus actif.

La première étape de refondation du consensus régional, en 1988, est économique : à cette époque, les élites régionales prennent collectivement conscience des facteurs technologiques de la compétition économique. Comme au temps du Cabro, la Basse-Bretagne sort les griffes : G. Lombard anime une mobilisation générale de la région brestoise pour l'arrimer au développement régional, grâce à une remise à plat du débat régional sur l'aménagement du territoire. Mais, faute de trouver le soutien escompté en Basse-Bretagne, Brest inverse spectaculairement les alliances au niveau régional : nouant une coalition avec Rennes, elle obtient un séminaire spécifique sur le sujet. Le consensus régional se recompose autour d'une hiérarchisation nouvelle du territoire breton qui, au nom de critères technologiques et économiques, valorise la complémentarité entre la technopole rennaise (unique) et les pôles technologiques des autres grandes villes régionales. Contre les équilibres territoriaux antérieurs contrôlés par les départements, les « grandes » villes bretonnes redéfinissent leur rôle territorial au cours de l'aggiornamento économique de la région – ce qui, tout naturellement, légitime la stratégie de croissance rennaise (Le Galès, 1993 ; Hervé, 1994)<sup>17</sup>. Pour autant, les menaces nationales et européennes sur l'aménagement du territoire au début des années quatre-vingt-dix réactivent les revendications de la Basse-Bretagne et poussent à une refondation de la politique régionale d'aménagement du territoire.

Tandis que la Bretagne Centrale obtient une relance des politiques à son égard, les villes périphériques et / ou moyennes s'imposent sur la scène territoriale, suite à la prise de conscience de leur rôle politique nouveau en alliant développement économique et rééquilibrage du territoire. Après des mobilisations efficaces<sup>18</sup>, elles impulsent un aggiornamento territorial du Conseil régional lors de la préparation du III<sup>e</sup> CPER en 1992, qui fonde une vision globale du territoire breton sur le rôle structurant des villes moyennes pour soutenir les zones fragiles (Bretagne Centrale, Ouest). Le plan régional 1994-1998 vient résumer l'aménagement régional du territoire autour d'une répartition des rôles des différents niveaux territoriaux, pour « structurer » le territoire régional par une « spécialisation de sous-ensemble » (Conseil régional, 1994)<sup>19</sup>. Cette option est reconduite par le CPER 2000-2006

---

17 Le débat à Mûr-de-Bretagne, en mars 1988, place le développement territorial sous la suprématie économique des villes, en particulier de Rennes – comme le résume la synthèse technique de G. Gilbert ; cf. notamment Letertre, Chroniques régionales, n° 157.

18 Outre l'essor de réseaux de villes, cette période est marquée par la réforme Université 2000. Si Rennes et Brest y font reconnaître leur prééminence, les villes moyennes revendiquent des délocalisations universitaires en vue d'un aménagement équilibré du territoire – ce que symbolise la création de la quatrième université bretonne : l'Université de Bretagne Sud, répartie entre les villes moyennes de Lorient, Vannes et Quimper.

19 Il faut à la fois conforter l'armature urbaine (des métropoles et des villes moyennes), dynamiser le monde rural et affirmer la priorité à l'ouest et à la Bretagne centrale. Chaque pôles d'acteurs est conforté dans une

qui fait valoir pour la Bretagne « son propre mode de développement fondé sur l'équilibre, la cohésion et la solidarité de son et de ses territoires », structuré par des villes « rayonnant sur un pays favorisant de ce fait une solidarité naturelle entre les espaces urbains et ruraux » (Conseil régional, 2000).

A l'approche de la génération prochaine, le Conseil régional veut renforcer cette dynamique en appuyant systématiquement le potentiel endogène de chaque territoire et en l'articulant au reste du territoire régional : il s'agit de catalyser l'invention de projets propres aux territoires, basés sur l'attractivité des villes régionales tout en assurant l'équité territoriale. Ce faisant, la région doit acquérir un « rôle tout particulier à assumer : celui 'd'ensemblé' », au moyen d'une animation non directive, traduite par divers instruments nouveaux<sup>20</sup>. Désormais, la régulation ascendante du territoire régional passe par le Conseil régional, qui est chargé de garantir par ses propres politiques la nouvelle hiérarchisation territoriale : il doit à la fois soutenir l'affirmation des villes (notamment Rennes) et la protection des zones rurales (notamment la Bretagne centrale) – soit développer une approche globale et cohérente des différentes trajectoires des localités de la région.

#### *b) le développement inégal des pays*

Cf. caractéristiques des pays en Bretagne depuis 1995 (diaporama).

L'une des principales caractéristiques de la région Bretagne en matière de pays est de précéder la législation nationale : en vue de résorber les tensions du territoire régional, les élus régionaux mettent en place une nouvelle politique territoriale en 1994-95, financée par un fonds spécifique (le FRAT) qui entend organiser des politiques relativement homogènes en faveur des zones privilégiées. Poursuivie et renforcée par le volet territorial du CPER, cette politique facilite l'appropriation par les élus locaux du cadre national des pays – surtout après la loi Voynet de 1999.

La politique PRAT du Conseil régional est explicitement lancée comme une politique ambitieuse (600 MF pour 1994-1999) de soutien privilégié aux zones traditionnellement fragiles. Au-delà même du calage sur certains zonages récents pertinents en termes fonctionnels (fonds européens, bassins d'emploi INSEE), elle est aussi novatrice puisque la définition d'une douzaine de zones annonce une nouvelle carte sociale et économique d'ensemble du territoire régional : le PRAT est une esquisse de politique constitutive (Duran, Thoenig, XX), qui vise moins à créer une nouvelle échelle d'action publique qu'à catalyser

---

politique valorisant à la fois la croissance de Rennes et de Brest, le soutien aux zones rurales, en passant nécessairement par les villes moyennes. Cf. Letertre, Chroniques régionales n° 206-217.

<sup>20</sup> Des instances de concertation et de mise en cohérence entre les principales collectivités locales, des concertations systématiques avec les pays. La citation est extraite du discours de M. Lebranchu aux assises régionales de territoires à Morlaix en novembre 2004, in CESR, 2005.

les mobilisations des acteurs locaux en faveur d'un développement ascendant du territoire. Léger, le dispositif du Conseil régional s'appuie sur le terreau des nombreuses structures de développement local liées à l'histoire régionale qui, malgré leur diversité (SEM, agence de développement, association, instance intercommunale, etc.), créent un cadre de coopération stable autour d'un projet associant des acteurs socioprofessionnels et des élus. Plus précisément, le Conseil régional renforce une filière strictement élective (comité régional – élu local référent – structures intercommunales) qui doit piloter ces dynamiques endogènes et les recentrer sur les EPCI. Jugée apte à concilier les optiques de développement économique et de cohésion territoriale, la coopération intercommunale est privilégiée par les PRAT – certains ont pu lui donner une impulsion voire la créer lorsqu'elle était inexistante (notamment grâce à l'incitation financière).

Ce programme s'adapte sans difficulté à la transformation de la gestion territoriale de l'Etat au tournant des années 1990-2000, avec l'exhumation des pays en 1995 et 1999, la relance de l'intercommunalité et l'orientation de plus en plus ascendante des CPER. Pratiquement, le dispositif est largement renforcé et réorganisé en deux volets complémentaires :

- le Conseil régional confirme d'abord sa politique propre du PRAT (102 millions d'euros en 2000 et 2006). Les fonds sont d'abord destinés aux zones les plus fragiles (Pays du Centre-Bretagne, Centre Ouest Bretagne, Guingamp...) et pour trois types d'interventions (l'amélioration de l'offre de services à la population, le développement économique du Pays et le développement équilibré entre les pôles urbains et les zones rurales) – mais la convention valorise des axes différents en fonction des orientations endogènes fixées par la charte du pays.

- les pays sont aussi soutenu depuis les CPER 2000-2006 par son nouveau volet territorial, où la contractualisation entre l'État et la région contribue au financement des pays et agglomérations (114,34 M€ assurés par l'Etat et la Région, dont 60,97 M€ pour elle seule). Ce programme est moins centré sur la péréquation que sur le soutien indifférencié (en fonction de la population) à l'organisation des Pays, le développement des territoires et l'articulation entre espaces urbains et ruraux. Ici, le contrat liant l'Etat, la région (mais aussi les Conseils généraux) et le pays doit permettre de concrétiser la charte du pays en actions cohérentes avec les priorités régionales et nationales.

Finalement, la démarche PRAT de soutien aux pays par la région seule garde une certaine prééminence financière et une antériorité sur le volet territorial du CPER (la convention PRAT entre les pays et la région seule est souvent signée avant le contrat de pays, plus lente du fait de sa complexité et des lenteurs de l'État). Bien que des rodages parfois sévères aient eu lieu, le plus remarquable est sans doute l'articulation efficace entre les démarches : si les PRAT et les contrats de pays poursuivent des objectifs complémentaires (respectivement la discrimination positive et l'indifférenciation – avec notamment la règle de non cumul sur un projet), leurs paramètres essentiels convergent. Après l'adaptation rapide des périmètres PRAT à la carte nouvelle des 21 pays, la politique des pays du Conseil régional dessine un ordre territorial d'ensemble étroitement verrouillé par les élus – en particulier par le biais de la réaffirmation du soutien privilégié aux projets dont la maîtrise

d'ouvrage est assurée par les EPCI. Appelé à être réformé, ce dispositif régional des pays sera le cœur du prochain projet régional (cf. CESR, 2005 ; Conseil régional de Bretagne, 2005).

Si l'on descend d'un niveau pour observer la dynamique des pays sur le territoire régional, ces tendances sont confirmées. Les élus réalisent une articulation efficace entre les dynamiques des pays et les dynamiques intercommunales – au point que les secondes semblent prééminentes. En zone urbaine, ceci se concrétise par une intéressante réconciliation entre les villes et les campagnes, nettement plus accentuée que dans les autres régions françaises. Dans la moitié des pays (10 sur 21) qui doivent articuler les projets de pays et des projets de communauté, la majorité prévoit une articulation forte (trois par une convention d'articulation entre deux projets et quatre par un projet unique) – ce qui corrobore le soutien des villes bretonnes aux pays<sup>21</sup>. Dans les zones rurales, où les élus locaux semblent plus réticents, les pays sont sévèrement encadrés par l'explosion de la coopération intercommunales depuis XXX... Comme le souligne le CESR, les pays doivent respecter la prééminence des EPCI (de leur périmètre et de la maîtrise d'ouvrage dans le CPER), au point d'apparaître « comme un moyen pour plusieurs EPCI de se regrouper et d'élaborer un projet commun de développement à une échelle supra-communautaire » (CESR, 2005, p. 149). Cette position est encouragée par les conseils généraux, les plus dynamiques (Ille-et-Vilaine) comme les plus réservés (Morbihan), qui y trouvent un instrument novateur pour encourager la coopération entre communautés de communes<sup>22</sup> - même si certains se sont mis en retrait récemment du fait de l'instabilité générale de la décentralisation.

Plus largement, les principaux élus locaux sont désormais leaders de cette politique des « pays », qu'ils mettent en place grâce à leur leadership : l'émergence des pays laisse peu de doute quant à leur suprématie (cf. tableau). Et sans doute est-ce la prééminence de leurs impératifs qui explique les caractéristiques des premières chartes de pays. Au-delà de leur inachèvement inévitable, celles-ci ont pu être considérées comme assez éloignées de l'esprit projet de loi : les structures intercommunales ont obéré la définition d'une réelle stratégie de l'ensemble du pays, privilégiant des priorités peu articulées car issues d'une logique de guichet.

Ainsi, dans le pays de Redon, la mobilisation est initiée par l'opération test des pays Pasqua en 1995-96 : le sous-préfet, traditionnellement central dans la coopération locale dans une zone écartelée entre plusieurs départements, réunit les puissants acteurs associatifs locaux – mais l'indifférence des élus, qui se consacrent alors à la construction de l'intercommunalité, décourage rapidement les bénévoles, malgré le sérieux de leur démarche prospective. Par contre, la dynamique s'inverse en 1998-99, lorsque les élus sont sensibilisés aux pays par les perspectives de maîtriser l'échelon et d'obtenir des financements (avec les contrats de pays). Marginalisant l'administration et les acteurs associatifs, le nouveau maire de Redon (et président de sa communauté de communes) s'impose comme chef de file dans la construction du pays (Clavier, 2001).

<sup>21</sup> Durant la récente consultation régionale sur les pays, les villes militent pour le développement des pays et leur soutien par le Conseil régional. Cf. Conférence des villes de Bretagne, 2003 : Contribution de la conférence des villes de Bretagne au Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, Fougères, p. 9-10.

<sup>22</sup> Comme le précise J.-F. Kergueris, président du conseil général du Morbihan, le pays est « un espace de travail en commun et un outil pertinent dans une boîte à outils plus large » - étant bien compris qu'« en aucun cas, il ne s'agit d'un lieu de compétition de pouvoir avec le Département et le Canton » : « le Pays sert de bureau d'étude pour les Communautés de communes ». Cité in CESR, 2005, p. 150. L'expérience en Ille-et-Vilaine est encore plus parlante, la création des pays étant pilotée par le Conseil général lui-même.

Dans les Côtes-d'Armor, la création du pays du Trégor-Goëlo est dominée par les conflits entre les grands élus locaux. Dans une zone PRAT regroupant les aires d'influence de Guingamp et de Lannion, les projets initiaux en 1997-98 sont multiples : tandis que le Goëlo pense à constituer un pays seul, la zone de Lannion tente de réagir à ses difficultés économiques et celle de Guingamp à imiter l'expérience proche du Galcob. Finalement, l'élu référent du Conseil régional pour le PRAT est marginalisé (notamment par son opposition historique à l'intercommunalité), dans une démarche qui respecte un partage du pouvoir local entre deux leaders. Le pays de Guingamp fait cavalier seul sous l'impulsion du maire de la ville-centre (N. Le Graët, qui devient président du GIP créé en 2001, dans un dispositif centralisé sur sa personne) et le GIP du pays du Trégor Goëlo s'organise en 2001 sous l'influence forte du sénateur-maire de Cavan (P.-Y. Trémel) et sur la base des communautés de communes (Paimpol, Lannion). Face à ces divisions, le Conseil général se positionne comme une instance neutre, privilégiant systématiquement l'intercommunalité et apportant son soutien aux élus de base engagés dans la démarche pays, par le financement d'une part du fonctionnement des pays et par l'expertise de son agence (Cotes d'Armor Développement) (Trédan, XX).

En Ille-et-Vilaine, la démarche des pays est très consensuelle, comme l'indique les projets du conseil général et de la ville de Rennes. Le premier projet en Ille-et-Vilaine émane du conseil général, qui vise à « aménager son territoire en vue de résister à l'attraction socio-économique du pôle urbain rennais et d'assurer le développement des zones rurales »<sup>23</sup>. A partir de 1989, le conseil général pilote une grande opération de prospective territoriale (*Demain, l'Ille-et-Vilaine*), qui soutient une conception d'un territoire cohérent, autour d'une armature urbaine multipolaire et hiérarchisée et une approche globale du développement économique en milieu rural (Michel, 1997). L'opération aboutit à un projet de rééquilibrage endogène basé sur le développement qualitatif et économique du milieu rural, où le Conseil général s'est posé moins comme l'opérateur direct que comme le constructeur d'un projet partenarial de mise en cohérence des politiques locales de développement (Conseil général, 1999). Relancée en 1998 avec l'opération *Partager l'avenir*, la démarche s'achève par les assises des pays en 1999-2000 qui tentent de prolonger le succès de l'intercommunalité par un volet pays : dans le cadre de la politique nationale, ces pays sont envisagés comme des espaces de projet et de coopération entre partenaires locaux, assis sur le respect de « la liberté » des communes et des structures intercommunales (Conseil général, 2000). Le second projet territorial d'Ille-et-Vilaine est celui du district rennais qui s'est doté à l'orée des années quatre-vingt-dix des moyens institutionnels, matériels et administratifs d'une politique de compétitivité européenne. Après avoir conquis de haute lutte (sur les enjeux des transports), la légitimité de cette stratégie urbaine, l'équipe municipale accentue à la fin des années 90 sa dimension intercommunale et la projette au niveau du pays. L'intercommunalité et le pays sont indissociables : en phase avec l'élaboration du 4<sup>e</sup> plan de développement de l'agglomération rennais, le pays de Rennes est créé en novembre 1999 avant que le district ne se transforme en communautés d'agglomération en janvier 2000 (Rennes District, 1999). Sur le fond d'un large accord sur la nécessité de gérer à long terme la forte croissance économique et démographique en la canalisant et en fournissant les équipements nécessaires dans une optique d'équilibre, le pays préserve soigneusement les pouvoirs décisionnels des communes ou EPCI. Construit sur l'exclusive contractualisation entre EPCI, le pays opte pour la forme souple d'une association de concertation respectueuse de l'identité des communes<sup>24</sup>. Finalement, la dynamique des pays dans le département d'Ille-et-Vilaine puise à la mobilisation des grands élus, qui projettent à un nouvel échelon territorial leur projet de développement économique des années quatre-vingt (Le Galès, 1993). Ce jeu n'est toutefois pas à somme nulle : loin de reconduire les tensions entre deux projets opposés qui se sont longtemps ignorés, la formation des pays participe d'une certaine ré-articulation des zones rurales et urbaines du département – ou, plus strictement, de leurs élus.

---

23 Ce projet naît en 1986-87, et articule un volet routier (désenclavement) et un volet économique (attractivité économique), puis un volet intercommunal (« politique des échangeurs »). Assise sur une incitation financière, cette politique est un succès, puisque en quelques années les SIVOM couvrent les deux tiers du département.

24 L'agence d'urbanisme de Rennes (l'AUDIAR) devient l'instance technique du pays (elle rédige le pré-diagnostic de la Charte en coopération avec l'Association des EPCI de la grande couronne rennais), tandis que le Codespar (organe du Comité du Bassin d'Emploi puis de négociation entre le district et les communes environnantes) est adapté pour devenir en sus le conseil de développement du pays.

Il est aussi une autre caractéristique de la mise en place des pays en Bretagne : l'échec à s'articuler aux processus de gouvernance territoriale, à articuler la démocratie représentative et la démocratie participative. Si la politique nationale des pays a une sensible portée démocratique, elle se caractérise en Bretagne par la marginalisation rapide des organes de participation des acteurs sociaux (les Conseils de développement – CD). Au-delà d'un portrait général peu évocateur<sup>25</sup>, deux filtres semblent avoir efficacement limité leur poids dans la démarche des pays. En amont de la constitution du CD, les élus ont privilégié une logique consensuelle qui exclue les associations revendicatives (notamment écologistes), au profit de leurs partenaires traditionnels cooptés par une négociation informelle contrôlés par les notables (associations établies ; acteurs consulaires disposant de ressources importantes d'expertise – à la condition que ceux-ci ne concurrencent pas les élus ou leurs agences de développement). Au cours de la démarche de pays, la participation du CD est différenciée en fonction de l'étape : active lors de l'élaboration de la Charte dans 18 pays sur 21, elle devient plus problématique ensuite. Au moment stratégique de la signature des contrats de pays, les CD ont été globalement marginalisés par les négociations entre élus des communautés de communes – tendance éventuellement renforcée par la région elle-même qui a pu refuser certains projets localement très mobilisateurs en fonction de critères peu transparents (ce que certains considèrent comme une opacité commode). Si quelques CD ont été réintroduits dans le suivi du contrat de pays, leur rôle réel se réduit en fait à une expertise, sans responsabilité directe dans la mise en œuvre du projet – l'évaluation prévue par la loi n'ayant de son côté pas encore été mise en œuvre. Bref, dans ces conditions, l'on comprend ceux qui estiment que les CD sont victimes d'une grande perte de crédibilité (CESR, 2005) – sans doute ne faut-il pas confondre ici démocratie participative et « démocratie » consultative. Ces tendances rappellent en tout état de cause que l'élargissement aux acteurs territoriaux du cercle de la gouvernance publique est encore inachevée. Vivre au pays, certes, mais sans décider directement...

Cf. le cas de Redon où la coalition associatifs – sous-préfecture battue par les élus.  
 Nuancer avec les conclusions de l'Association pour la Promotion des Pays à partir d'une enquête sur 4 pays :

1°) Dans les Pays de Cornouaille et de Vannes , les listes des membres des conseils de développement ont été élaborées sur proposition des élus. Ceux-ci ont été aidés dans leur démarche par les services techniques de Quimper et de Vannes. Par ailleurs, les conseils de développement de ces pays sont des structures informelles qui ne possèdent pas de budget propre.

2°) Dans les Pays du Trégor-Goélo et de Vitré, l'élaboration du conseil de développement est issue d'une démarche plus participative. En effet, les membres de ces conseils ont été choisis au sein de groupes de travail qui ont été créés au début de la démarche territoriale. Leur composition est plus ouverte. Ces 2 pays ont chacun un conseil de développement structuré autour d'une association qui possède son propre budget.

Ex : Le Pays de Vitré. Il se caractérise par une démarche très participative. Si ses premiers pas (comité de pilotage) sont dominés par les élus et des représentants consulaires, ils s'appuient rapidement sur les Communauté de Communes et la participation des habitants pour définir la notion de pays (enquête, 220 personnes mobilisées dans une dizaine de groupes de travail, information du public par les médias ou des

<sup>25</sup> En Bretagne, les CD rassemblent en moyenne 100 membres, dont à peu près 60 participants réguliers (de 30 à 200), dominés par les représentants socioprofessionnels et associatifs – comportant ou non des élus (8 n'en comportent pas).

réunions-débats). Ces consultations permettent la rédaction d'une charte de territoire consensuelle : le périmètre, le pays et son conseil de développement sont créés et reconnus en 2000-01.

Cette ouverture s'exprime dans la composition et le rôle du CD. Attaché à la participation, P. Méhaignerie intègre les personnes motrices de la consultation initiale dans un CD ouvert (une centaine de membres, répartis en quatre collèges : collège économique et emploi ; collège qualité de la vie, environnement et services à la personne ; collège enseignement, formation, culture, patrimoine et sport ; collège des élus et des personnes qualifiées) – y compris les élus. Les missions du conseil de développement sont larges : outre sa participation à la rédaction de la charte, le conseil doit mobiliser les acteurs locaux, émettre des avis et des propositions, donner son avis sur la mise en oeuvre du projet de pays et participer à son évaluation.

## CONCLUSION

L'articulation des différents niveaux d'acteurs publics (la gouvernance publique) en Bretagne est un succès, malgré le retrait de l'État – mais l'articulation avec les processus de gouvernance territoriale est un échec jusqu'à présent. Une enquête récente constate une « pause » ou un risque d'essoufflement, du fait du blocage de fonctionnement des pays (flou du rôle du Conseil de développement, faible avancement des projets...) mais aussi d'un manque de reconnaissance par les élus (CESR, 2005). Si l'objectif de recomposer les rapports entre élus est atteint, l'objectif de participation est plus délicat : la logique de projet peine à émerger dans des pays constitués très rapidement, souvent dans une logique de guichet et toujours sous le contrôle des élus – voire sans véritable projet spécifique. Dès lors, il s'agit sans doute moins de s'interroger sur l'opposition éventuelle entre les collectivités que de constater que, à tout prendre, celles-ci s'articulent fort bien en Bretagne (corroborant l'idée d'« une continuité entre intercommunalité de gestion et supra communauté de projets »). Cette gouvernance publique à plusieurs niveaux est redoutablement efficace pour déjouer les risques de la démocratie participative : l'efficacité des rapports entre acteurs publics de différents échelons contraste étonnamment avec la stérilité des relations acteurs publics et privés, quasi systématique à tous les niveaux. En ce sens, l'expérience des pays en Bretagne relève bien plus de la règle en France que de l'exception bretonne.