



La fabrique des espaces politiques régionaux : retour sur une France différenciée

Romain Pasquier

Si la reconnaissance de la région comme collectivité territoriale est récente, le régionalisme s'inscrit dans une histoire plus longue, en réaction à la construction de l'État-nation. Depuis le XIX^e siècle, la région a nourri des sentiments d'appartenance, avant de devenir progressivement un instrument de l'action publique puis un véritable « espace de gouvernance ».

À l'échelle de l'histoire administrative française, les régions sont des institutions récentes. Les premières élections régionales n'ont eu lieu qu'en 1986, il y a moins de trente ans. La fabrique des espaces régionaux s'inscrit, cependant, dans une temporalité bien plus longue. Le fait régional revêt, sur le temps long des constructions stato-nationales, une grande variété de réalités culturelles, économiques, sociales et politiques qui prennent la forme d'identités singulières, de clivages socio-économiques, de mouvements culturels, d'organisations politiques, de revendications démocratiques, d'institutions élues et d'instruments d'action publique. Ainsi, l'invention de la région puis son institutionnalisation progressive se situent à la croisée de trois grands processus : le régionalisme ou la région comme espace de mobilisation, la régionalisation ou la région comme espace fonctionnel et économique, et enfin la région comme espace de gouvernance.

La région, espace de mobilisation

La construction étatique génère des résistances et/ou des contre-mobilisations régionalistes. En France, comme dans plusieurs pays européens (Espagne, Italie, Royaume-Uni), le régionalisme découle dès lors de la combinaison de trois variables liées au développement de l'État-nation : la centralisation politique, la centralisation culturelle et le développement économique inégal. Certaines élites et groupes sociaux affirment l'existence d'une société régionale spécifique avec son histoire, sa langue, ses traditions, sa littérature, sa religion comme en Bretagne, en Corse ou en Alsace. Le premier effet du régionalisme en France est ainsi d'engager un processus de reconstruction identitaire à la suite du « *big bang* » territorial généré par la Révolution française. À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle des mouvements culturels, des organisations politiques développent des stratégies de contestation du centralisme politique et culturel en valorisant les cultures provinciales. Ces mobilisations prennent la forme de mouvements culturels (de défense des langues, des arts, des sports régionaux) ou d'organisations politiques (l'Union régionaliste bretonne, par exemple). Ces contestations protéiformes du récit jacobin aboutissent à une première institutionnalisation de l'espace régional au début du XX^e siècle en France (Thiesse 1991). L'espace régional incarne dès lors le refus du centralisme et d'une construction stato-nationale hégémonique.

Des enquêtes récentes confirment que ce processus a contribué, au fil du temps, à la stabilisation de sentiments d'appartenance très différenciés selon les espaces régionaux. Ainsi, en 2009, 73 % des Bretons se sentaient plus bretons ou autant bretons que français, contre 37 % des Franciliens (Pasquier 2012). Si le régionalisme contribue en France à stabiliser des récits et des appartenances territoriales différenciées, il rencontre davantage de difficultés à engager un rapport de force

politique avec l'État central, qui a incarné la justice et le développement territorial tout au long des Trente Glorieuses, et qui a imposé l'usage quasi systématique de règles électorales (scrutin majoritaire ou primes majoritaires) limitant l'apparition de formations régionalistes lors des élections locales et régionales. Ainsi, contrairement à d'autres États européens, les partis régionalistes ou ethno-régionalistes, c'est-à-dire des partis qui s'identifient à des groupes ethniques et à un ancrage territorial, n'ont qu'une influence limitée en France, à l'exception de la Corse et des départements-régions d'outre-mer.

La région, espace fonctionnel

La régionalisation est indissociable en Europe de l'Ouest des tentatives de modernisation de l'État pour faire face à une série de défis majeurs de l'ère industrielle et post-industrielle : guerres, développement économique, justice territoriale, mobilisations identitaires (Greer 2006). Le rôle moteur de l'État dans les politiques de régionalisation économique et administrative distingue la France du reste du continent. Ceci explique en particulier le registre de la région « à la française », un registre de légitimation bâti sur les politiques publiques alors que la commune incarne traditionnellement la démocratie locale et le département l'égalité républicaine.

La régionalisation participe à la fabrique de l'espace régional selon deux modalités distinctes. À partir de la Première Guerre mondiale, une régionalisation fonctionnelle (qui s'accompagne d'une régionalisation administrative) fait de la région l'espace clé de la politique nationale d'aménagement du territoire (Caro, Dard et Daumas 2002). Cette politique de lutte contre les disparités économiques territoriales monte en puissance durant les Trente Glorieuses sous l'impulsion d'un État interventionniste et d'élites régionales soucieuses de développer des territoires sous-industrialisés. Ainsi, la région devient pour les services de l'État tout à la fois un espace d'aménagement du territoire et un lieu de territorialisation de ses services. À partir des années 1980, la décentralisation laisse la place à une régionalisation politique ; l'espace régional dispose désormais de collectivités régionales élues au suffrage universel direct, dotées de compétences et de budgets propres. Pour la première fois depuis l'Ancien Régime, la région s'incarne dans une institution démocratiquement élue : le conseil régional. Si les modalités de cette régionalisation politique varient notablement selon les territoires (régions métropolitaines, Corse, régions d'outre-mer), les régions bénéficient tout au long des années 1990 et 2000 de nouveaux transferts de compétences qui les consolident dans le système politique français, ainsi que les élites politiques qui les investissent.

En les dotant du statut de collectivités territoriales, la décentralisation donne aux régions une double légitimité : une légitimité d'action (action publique) et une légitimité démocratique (représentation politique). La régionalisation politique doit, cependant, s'analyser en France au miroir des concurrences et des clivages qui traversent les courants politiques ou les grands corps de l'État comme celui des préfets, par exemple. Si les réformes de décentralisation se sont succédé depuis une trentaine d'années, un clivage structurant demeure : celui entre *départementalistes* et *régionalistes*, entre partisans d'une réforme régionale d'envergure et ceux qui plaident pour le *statu quo* hérité de la Révolution française. Ce clivage explique en grande partie la place singulière de la région dans la décentralisation à la française, celle d'une institution politique assez faible en terme de ressources institutionnelles et politiques, en particulier en comparaison des communautés autonomes espagnoles, des *Länder* allemands ou du Pays de Galles et de l'Écosse (Keating 1998).

Cependant, le volontarisme politique des élus ajouté au mécanisme juridique de la clause générale de compétence¹ ont fait éclater les blocs de compétences initiaux des régions (développement économique, aménagement du territoire, construction des lycées). À mesure de la croissance de leurs ressources budgétaires et humaines, les régions, à l'instar des autres collectivités

¹ La clause générale de compétence désigne la capacité d'initiative d'une collectivité territoriale dans un domaine de compétences au-delà de celles qui lui sont attribuées de plein droit, sur le fondement de son intérêt territorial en la matière.

territoriales, ont débordé du cadre originel pour prendre en charge un ensemble de problèmes diversifiés : culture, environnement, gestion foncière, transports, sport ou tourisme. Ajoutons enfin que ce cadre légal est plutôt instable avec une succession, ces dernières années, de réformes des collectivités territoriales. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010, votée sous l'impulsion du gouvernement Fillon, entendait rapprocher départements et régions avec notamment l'instauration d'un élu commun à ces deux collectivités, le conseiller territorial. Or, le gouvernement Ayrault, fidèle aux engagements de François Hollande durant la campagne présidentielle de 2012 a décidé de faire abroger cette loi et s'orienter plutôt vers un renforcement du pouvoir économique des régions avec une délégation à ces dernières de la gestion des fonds structurels européens, et un co-pilotage avec l'État des politiques d'emploi et d'innovation dans le cadre de la nouvelle banque publique d'investissement.

La région, espace de gouvernance

Espaces intermédiaires entre le local et l'Europe, les régions sont des territoires où viennent s'enchaîner une grande variété de politiques publiques, qu'elles soient européennes, nationales ou locales. L'espace régional constitue ainsi un espace d'action publique avant tout caractérisé par l'imbrication des programmes et l'interdépendance réciproque des acteurs politiques et institutionnels.

Gouverner l'espace régional implique donc pour les régions de piloter, d'une part, de longues séquences de négociation de l'action publique via des contractualisations variées comme les contrats de projet État-régions ou la programmation de la politique de cohésion de l'Union européenne mais aussi, d'autre part, de développer des capacités d'action dans des champs d'intervention publique très diversifiés. Dès lors, le pouvoir régional résulte de la combinaison d'une série de facteurs plus ou moins stables dans les espaces régionaux : les ressources institutionnelles, les ressources économiques, les logiques d'identification, le récit territorial, le rapport à l'État, le *leadership* politique ou encore les modes d'action publique privilégiés (Pasquier 2012).

Ce pouvoir régional se manifeste, tout d'abord, par la construction de coalitions régionales dans la négociation de l'action publique. Or toutes les institutions régionales n'ont pas la même capacité à produire ces représentations communes du territoire, ni à construire des coalitions territoriales élargies transcendant les clivages politiques et les intérêts infrarégionaux. C'est dans l'histoire des pratiques et des identités politiques territoriales que les acteurs régionaux puisent les ressources pour produire les croyances et les valeurs partagées à même de légitimer des priorités de développement et stabiliser sur le long terme des coalitions territoriales. La Bretagne constitue à cet égard un exemple de coalition territoriale reposant sur un modèle coopératif entre ses élites dominantes pour défendre un modèle de développement marqué par le poids de secteurs clés (agroalimentaire, nouvelles technologies de l'information et de la communication) et une stratégie de désenclavement (plan routier, ligne à grande vitesse). À l'inverse, dans d'autres espaces régionaux, comme la région Centre ou l'Île-de-France, les élites régionales ne sont pas parvenues à construire de visions partagées du fait d'une très grande fragmentation institutionnelle et politique. L'analyse des stratégies européennes des régions françaises montre également, par exemple, que si elles ont toutes intégrées l'Europe comme cadre d'action *via* une para-diplomatie bruxelloise ou des dispositifs de coopération inter-régionales, seules quelques régions comme la Bretagne ou l'Alsace sont capables de produire des stratégies structurées de longue durée à même de défendre des intérêts régionaux dans le *policymaking* de l'Union européenne.

Ensuite, ce pouvoir régional se manifeste dans la régionalisation de certains secteurs d'action publique comme les transports (Barone 2006). Par la mobilisation de ressources politiques, en particulier le registre de la légitimité démocratique et la construction d'une expertise technique régionale, certaines régions s'affirment comme des opérateurs sectoriels incontournables dans les champs de compétence qui sont les leurs comme la formation professionnelle ou la gestion des

lycées – d’autant que certains leaders régionaux comme François Fillon, Jean-Pierre Raffarin ou Ségolène Royal sont amenés désormais à occuper des positions politiques de premier plan. Ainsi, les principes d’uniformité et d’indivisibilité républicaine ne résistent pas à un mouvement de différenciation institutionnelle et politique de plus en plus marqué dans l’action publique territoriale (Cole, Guigner et Pasquier 2011).

Penser le fait régional, c’est donc, en France, penser la différenciation territoriale. En effet, à l’ombre d’un récit national diabolisant et rejetant les particularismes, se sont construits des espaces politiques territoriaux très différenciés par la dynamique des identités, de la décentralisation et de l’action publique. Cette revanche du pays réel (diversité) sur l’abstrait (uniformité) ne manque pas de poser la question de l’évolution de l’État républicain. L’analyse des espaces régionaux et des logiques de pouvoir qui se structurent dessine la figure controversée d’un État central en pleine recomposition, d’une République décentralisée à la croisée des chemins.

Bibliographie

- Barone, S. (dir.). 2011. *Les politiques régionales en France*, Paris : La Découverte.
- Caro, P., Dard, O. et Daumas, J.-C. (dir.). 2002. *La politique d’aménagement du territoire. Racine, logiques et résultats*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Cole, A., Guigner, S. et Pasquier, R. 2011. *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Greer Scott, L. (dir.). 2006. *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*, Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Keating, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham : Edward Elgar.
- Pasquier, R. 2012. *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Thiesse, A.-M. 1991. *Écrire la France. Le mouvement littéraire régionaliste entre la Belle Époque et la Libération*, Paris : Presses universitaires de France.

Romain Pasquier est directeur de recherche au CNRS (Centre de recherches sur l’action politique en Europe) et enseigne à Sciences Po Rennes. Membre des comités de rédaction des revues *Politique européenne* et *Pouvoirs locaux*, il a publié récemment *Le Pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France* (2012, Paris : Presses de Sciences Po) et est co-auteur avec Sébastien Guigner et Alistair Cole du *Dictionnaire des politiques territoriales* (2011, Paris : Presses de Sciences Po).

Pour en savoir plus :

Pasquier, R. 2012. *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris : Presses de Sciences Po.

Pour citer cet article :

Romain Pasquier, « La fabrique des espaces politiques régionaux : retour sur une France différenciée », *Métropolitiques*, 26 novembre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/La-fabrique-des-espaces-politiques.html>.