EUROPE DES REGIONS ?

La revue **"LE CROQUANT"** (Maison Roger Vaillant 01370 Meillonnas) nous a autorisé à reproduire un article de **Michel BRANCIARD.** sur la question de l'Europe des régions.

En novembre 1989, un colloque franco-germano-italien réunit au monastère d'Irsee, en Souabe bavaroise, de jeunes responsables politiques, culturels et "médiatiques", sur le thème de l'"Europe des Régions".A l'origine, l'idée qu'il faut remédier au déficit démocratique de la Communauté en rapprochant les prises de décision du citoyen. "Les gens veulent que leurs affaires soient traitées, chaque fois que cela est possible, à un niveau où les choses sont transparentes, à portée de leur action" (1).

Commentant ce colloque, Thibaut de Champris souligne la symbolique du lieu même où il se tient: le coeur de la principauté écclésiastique d'Irsee: un des 343 Etats du Saint Empire. "L'intention des organisateurs était claire: se ressourcer au coeur de l'Europe spirituelle et régionaliste(...) D'entrée de jeu, le fédéralisme allemand, sous sa forme ancienne, comme sous sa forme actuelle, apparaissait ainsi aux participants comme l'exemple séduisant"(2).

Cette idée d'Europe des régions n'est pas nouvelle. Sans remonter jusqu'à Proudhon, divers partisans du "régionalisme nationalitaire" lient combat pour la régionalisation et ouverture vers une conception européenne. Robert Lafont, l'un des représentants les plus typiques de ce courant, recomposant la France en fonction de la finalité européenne, en vient à remettre en cause les "frontières naturelles", au cours des années 1960, et à envisager une nouvelle carte des régions. "Admettons que dans la construction d'une Europe socialiste, le Pays basque français reçoive l'animation d'un Bilbao décolonisé, et le Roussillon de Barcelone. Que la Corse désaliénée entre, avec Sicile et Sardaigne autonomes, en une unité d'Archipel. Que Lille regarde vers les Flandres, si tel est son juste intérêt. Il restera à libérer les régions atlantiques de la Bretagne. Il restera à construire l'Occitanie"(3). L'auteur vise ainsi à constituer l'Europe par le biais des "existants régionaux".

Au sein du "Conseil pour l'Europe des Régions", créé à l'initiative d'Edgar Faure, on est moins révolutionnaire; cependant, à la fin des années 1980, l'un de ses vice-présidents, par ailleurs président de la Généralité de Catalogne, envisageait un schéma selon lequel les régions dialogueraient directement avec Bruxelles. La région et les institutions européennes pourraient, à terme, constituer les seuls échelons territoriaux de l'Europe, rendant inutile l'existence de l'échelon intermédiaire que deviendrait alors l'Etat national.

Pourtant, tous les partisans de "l'Europe des Régions" ne vont pas aussi loin. Pour les uns, il s'agit de réduire la centralisation étatique, trop présente dans certaines nations; pour d'autres, d'encourager les contacts entre régions appartenant à des nations différentes.

Après une analyse du concept de "région", qui varie d'un pays à l'autre et même parfois au sein d'une même nation, nous examinerons comment Bruxelles a envisagé jusqu'à maintenant la question des régions, dans le cadre d'une politique de redistribution, dont il conviendra d'apprécier les effets. En dehors de cette impulsion venant du sommet, quelles sont aujourd'hui les coopérations entamées entre régions; quels problèmes posent-elles? Enfin, si une politique de décentralisation est éminemmment souhaitable, n'y-a-t-il pas des risques à vouloir court-circuiter l'échelon national?

QUELLES REGIONS ?

D'emblée se présente une première difficulté. Qu'est-ce qu'une région au plan européen ?

Pour apprécier les disparités entre "régions", Bruxelles distingue trois niveaux de désagrégation régionale. Un niveau "NUTS 1" découpe 66 régions européennes. Il comprend ainsi les 11 Länder allemands (cinq de plus depuis la réunification), les trois grandes régions belges (Wallonie, Flandre et Bruxelles), les 11 "régions" du Royaume Uni. Cependant, en France, on ne distingue que 8 "zones économiques d'aménagement du territoire", résultant du regroupement d'un certain nombre de régions; en Espagne que 7 zones , au lieu des 17 "Communautés autonomes"; enfin, en Italie, les 20 régions officielles sont regroupées en 11 zones. Il faut arriver au second niveau de désagrégation statistique "NUTS 2", distinguant, cette fois, 176 unités pour trouver l'ensemble des "régions" françaises, italiennes et espagnoles, au sens où on les entend administrativement.

A souligner, par ailleurs que "NUTS 1"distingue 4 régions en Grèce et 3 au Portugal, alors que le niveau régional n'a été institutionnalisé dans aucun de ces deux pays.

Avec "NUTS 3",nous avons une désagrégation statistique beaucoup plus poussée (829 unités), où l'on trouve notamment les départements français et les comtés anglais (4).

Nous emploierons le terme "région", au sens où on l'entend administrativement, faisant ainsi appel, pour les statistiques, soit à "NUTS 1", soit à "NUTS 2". Mais même entendues en ce sens, il faut bien constater que les régions européennes sont d'une très grande diversité, quant à leur taille, leur population, leurs prérogatives institutionnelles, leur culture, leur histoire. Avant d'examiner divers cas, comparons des régions qui entretiennent actuellement des relations par delà les frontières nationales.

DE LA CATALOGNE A RHONE-ALPES.

Ces deux régions qui vont accueillir, l'une les jeux olympiques d'été, l'autre ceux d'hiver, ont une population de taille comparable : 6,1 millions pour la Catalogne, 5,3 millions pour Rhône-Alpes; mais une comparaison poussée montre qu'on a affaire à deux entités forts différentes.

La **CATALOGNE** a une histoire, une langue, une culture. Dès le XIème siècle, avec la prééminence du comte de Barcelone sur les autres comtes, le processus de construction de l'Etat catalan se met en place. Au XIVème siècle appparait la"Généralité" qui, par sa constitution, rappelle les "Etats généraux". Par la suite, la réalisation de l'unité espagnole tend à réduire la Catalogne au rang d'une simple province, mais une province rétive qui se révolte en 1640 et qui, ouverte vers l'extérieur, s'oppose aux "Castillans", plus continentaux. La renaissance du nationalisme au XIXème siècle conduit, en 1931, lors de la

victoire des Républicains espagnols, à la proclamation de la "République Catalane", bientôt ramenée au rang d'"Etat autonome", que le franquisme balaie, comme il élimine toute les autonomies.

Il faut attendre la Constitution de 1978, pour que, dans le cadre de "l'unité indissoluble de la nation espagnole", soit reconnu et garanti "le droit à l'autonomie des nationalités et des régions" En application de ce droit, les "provinces ayant une entité régionale historique", pourront se gouverner elles-mêmes et "se constituer en communautés autonomes".

La Constitution affirme, par ailleurs, que "la richesse des différentes formes linguistiques de l'Espagne est un patrimoine culturel qui sera respecté de façon particulière et sera protégé".

C'est en fonction de cette Constitution de 1978 que la Catalogne retrouve ainsi sa "Généralité", composée du Parlement, du Président et du Conseil exécutif, sorte de Conseil des ministres responsable devant le Parlement. Celui-ci est un véritable organe législatif. Il vote les lois catalanes (il existe un droit civil catalan); il peut présenter des propositions aux Cortès (Parlement espagnol).

En dehors des compétences qui relèvent du gouvernement central espagnol: relations internationales, défense, justice, politique monétaire, la "Généralité" peut exercer la plupart des autres prérogatives, dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, des transports, de la sécurité sociale, de la culture, de l'enseignement, etc...Ainsi, le statut d'autonomie reconnait le catalan comme langue officielle, à égalité avec le castillan (l'espagnol). Jusqu'à 14 ans, l'élève doit choisir entre le catalan et le castillan comme langue d'enseignement; la langue non retenue fait l'objet de cours spécifiques. La Généralité gère non seulement les établissements et le personnel (44.000 enseignants), mais est aussi responsable des programmmes; l'Etat central se réservant toutefois la compétence en matière d'inspection et d'homologation des diplômes. La "Généralité" a pu créer sa propre radio-télévision; depuis 1983, une chaine émet exclusivement en catalan(5). Concernant la Catalogne, certains auteurs parlent de "nation" ou de "quasi-nation".

En comparaison, la situation de la région **RHONE-ALPES** parait bien différente. Les huit départements, regroupés,vers la fin des années 1950, dans la "région de programme", qui va devenir la "région", n'ont pas d'histoire commune. Les deux départements savoyards ne sont rattachés définitivement à la France qu'en 1850. Les autres départements appartenaient, avant la Révolution, à diverses provinces d'un royaume caractérisé par la prégnance de la centralisation étatique. La question d'une langue propre et commune aux Rhône-alpins, qui ferait concurrence au français, ne se pose absolument pas.

Depuis la loi de décentralisation de 1982, les prérogatives de Rhône-Alpes sont celles de toutes les autres régions françaises. Dans l'exposé des motifs de cette loi, on peut lire: "Par le pouvoir règlementaire, par l'arbitrage et par les rapports contractuels, l'Etat conserve les moyens d'assurer la cohérence de l'action des collectivités publiques, indispensables à la cohésion de la nation". Nulle part il n'est question de confier à la région une partie du pouvoir règlementaire de l'Etat, alors que le "projet socialiste" envisageait cette possibilité. La région bénéficie simplement d'un transfert de compétences. Celles-ci sont réparties entre trois niveaux de collectivités territoriales: commune, département, région, mais, en principe, aucun de ces niveaux n'a prééminence sur l'autre, aucun ne devrait se trouver sous tutelle d'un autre niveau.

En matière d'enseignement, la région établit le "schéma prévisionnel des formations des collèges, lycées et établissements spécialisés", mais sa compétence propre qui ne concerne que les lycées, ne s'étend ni à la gestion du personnel, ni aux programmes qui dépendent de l'Etat. Concernant la formation professionnelle, la région est compétente, sauf dans certains domaines qui continuent à relever de l'Etat; par ailleurs une coordination doit s'établir entre services de l'Etat et services régionaux.

Enfin, "Le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'exécution du Plan de la nation". Certains des objectifs de ce plan régional sont repris dans un contrat de plan Etat-région, fixant notamment les parts de financement des deux protagonistes. La région peut toutefois réaliser des objectifs non repris dans le contrat de plan, à condition de disposer des moyens nécessaires(6).

A travers ces quelques exemples, on constate que les compétences sont étroitement encadrées et, de plus, souvent imbriquées avec celles de l'Etat. On est fort loin d'un fonctionnement "autonome", même si, aujourd'hui, un certain nombre de présidents de régions s'efforcent d'élargir leur marge d'autonomie.

On pourrait aussi comparer la région Rhône Alpes, avec une autre région d'Europe qui entretient des rapports avec elle; je veux parler du Land de **BADE-WURTEMBERG**. Membres d'un Etat fédéral, les Länder allemands ont leurs tribunaux, leur gouvernement, leur assemblée et possèdent des compétences législatives et règlementaires. Leur compétence législative de principe s'étend à tous les domaines qui n'ont pas été attribués exclusivement par la Constitution à la Fédération. Celle-ci possède, en outre, un droit de législation concurrente dans 24 matières. En dehors des problèmes locaux, la compétence législative des Länder est particulièrement axée sur le domaine culturel (enseignement, presse, radio-télévision) et sur celui de l'environnement, mais aussi sur les questions d'organisation administrative, y compris la police. Il faut ajouter que la loi fondamentale a garanti aux Länder des ressources financières appréciables, en leur accordant le droit exclusif au produit de certains impôts et à une certaine part du produit d'impôts à haut rendement, levés par la Fédération.

A travers ces trois exemples, on constate donc des différences considérables entre les "régions", selon qu'elles appartiennennt à un Etat qui reconnait les autonomies, à un Etat centralisé qui dispatche les compétences, ou à un Etat fédéral. Mais à l'intérieur d'un même Etat, les différences entre "régions" peuvent être tout aussi importantes.

DIFFERENCES AU SEIN D'UN MEME ETAT-NATION.

On pourrait distinguer entre Länder allemands, dont certains sont limités à une ville: Brême (0,7 million d'habitants), Hambourg (1,6 million); alors que d'autres, comme la Bavière, occupent un vaste territoire. Cette dernière se paie même le luxe d'avoir son propre parti démocrate-chrétien, la CSU distincte de la CDU. Mais, quelle que soit leur taille, les différents Länder ont tous le même statut. Toute autre est la situation dans des pays comme le Royaume Uni, l'Espagne ou l'Italie.

ROYAUME UNI.

En 1964, des ensembles régionaux, déjà utilisés par certaines administrations ont reçu une consécration officielle qui s'est maintenue inchangée depuis. L'Angleterre proprement dite est ainsi divisée en 8 régions, résultant du

regroupement des comtés anglais. S'y ajoutent: Ecosse, Galles et Irlande du Nord, soit, au total, 11 régions. Mais à la différences des huit régions anglaises qui ne sont guère autre chose que de simples cadres statistiques, Galles, Ecosse et Irlande du Nord, constituent des entités culturelles et historiques, dotées d'institutions et de pouvoirs(7).

Le **PAYS DE GALLES**, dont les frontières sont fixées depuis le XVIème siècle, bénéficie d'un régime officiellement bilingue. A partir de 1955, avec le choix de Cardiff comme capitale, le processus de reconnaissance de la personnalité politique s'est concrétisé. A Cardiff siège le Welsh Office, dont les divers organes gèrent nombre d'affaires économiques et sociales, sous la responsabilité d'un secrétaire d'Etat aux affaires galloises. Au plan économique, cette région n'en demeure pas moins très intégrée à l'espace britannique; ses franges occidentales subissent les effets de polarisation des villes anglaises de Birmingham, Manchester et surtout Bristol.

Unie par la force à l'Angleterre, l'**ECOSSE** a bénéficié d'une dévolution progressive de pouvoirs,qui "ont conforté ou élargi une personnalité culturelle et politico-administrative certainement plus forte qu'au Pays de Galles" (Chaline).Elle a son propre système scolaire, son propre système judiciaire. De nombreux domaines, allant de l'urbanisme au reboisement, avec des législations spécifiques, sont gérés par un secrétaire d'Etat pour l'Ecosse, assisté d'un Scottish Council non électif. La spécificité écossaise se caractérise aussi actuellement, par un intérêt soutenu pour les pratiques de planification, plus que contestées en Angleterre.

Dans les années 1970, "l'émergence d'un nationalisme électoral au Pays de Galles et plus particulièrement en Ecosse, était généralement considéré comme un affaiblissement de la cohésion du nationalisme britannique"(8). En effet, aux élections générales d'octobre 1974, les partis nationalistes obtiennent 30% des voix en Ecosse et 11% au Pays de Galles. Mais, au cours des années récentes, la vague reflue: 14% en Ecosse en 1987, 7,3% au Pays de Galles. A noter qu'en 1979, un referendum, organisé en Galles et en Ecosse, a rejeté le projet d'assemblées régionales élues.

Quant à l'**IRLANDE DU NORD**, elle est, depuis 1974, pratiquement revenue à un régime d'administration directe. Le Parlement local a été supprimé; la gestion du pays relève d'un secrétaire d'Etat du cabinet londonien, assisté d'un organisme de promotion économique, coopté sur place.

ITALIE.

La situation italienne est complexe. Il faut distinguer ce qui est inscrit dans les textes et la façon dont ceux-ci sont effectivement appliqués.

Reconnue par la Constitution de 1948, la **REGIONALISATION** est restée sans effet pendant plus de 20 ans. Entre 1970 et 1975, les statuts régionaux sont élaborés et approuvés; les premières élections régionales ont lieu. Au plan administratif, il existe deux types de régions. Cinq (Val d'Aoste, Trentin-Haut Adige, Frioul-Vénétie Julienne, Sicile et Sardaigne) disposent de statuts spéciaux adoptés par des lois constitutionnelles. Ces statuts spéciaux donnent à ces régions un pouvoir législatif primaire, concurrent de celui de l'Etat ou subordonné aux lois nationales. Les quinze autres régions ont un statut ordinaire, permettant l'intervention dans un certain nombre de domaines. Mais quel que soit le statut, les ressources régionales sont peu importantes.

Faut-il voir dans le retard, mis par les gouvernements successifs, à enclancher le processus de régionalisation, une volonté de centralisation, fruit d'un héritage

ancien? Ce serait confondre la situation italienne avec la situation française. Il s'agit plutôt d'une impuissance de l'Etat central, dans lequel nombre d'Italiens ont du mal à se reconnaitre. Pour D.Schnapper, "c'est avec leur civilisation, leur province ou leur cité que se sont identifiés les Italiens, non avec l'idée nationale et l'Etat central"(9). Ceci explique sans doute le fait que, parmi les peuples de la Communauté, ils soient les plus attachés à l'idée européenne.

Ce phénomène des "Etats-cités" est particulièrement développé dans l'Italie du Centre et du Nord-Est; celle que A.Bagnasco désigne sous le terme de "**TROISIEME ITALIE**"(10), avec des centres comme Bologne, Florence, Venise,etc...Dans cette zone qui connait actuellement le plus fort développement économique, la croissance des plus gros centres, comme Bologne, n'empêche pas que l'essentiel du tissu productif est en fait éparpillé, autour des cités, dans une sorte de "campagne urbanisée".

Cette "Troisième Italie", dont les régions ont, de ce fait, un caractère spécifique, se distingue encore des deux "autres Italies", par une situation politique particulière. Au niveau national, les politologues parlent de "bipartisme imparfait", expression qui désigne une polarisation autour des deux partis les plus importants, la démocratie chrétienne(DC) et le parti communiste(PCI), avec toutefois l'impossibilité d'une réelle alternance, dans la mesure où l'ensemble des forces politiques n'a jamais accepté que le PCI accède au pouvoir. Ce "modèle" national ne s'applique nullement à la "Troisième Italie"; en effet, dans cette partie du pays, à l'échelle locale, ou même à l'intérieur de régions homogènes, le paysage politique est dominé, soit par le PCI, soit par la DC; PCI en Emilie-Romagne, Toscane et Ombrie; DC en Vénétie et Trentin. Ce phénomène s'enracine dans des traditions politiques anciennes.

Les régions constitutives de cette "Troisième Italie" se distinguent donc de l'Italie du Nord, d'une part, du Mezzogiorno, d'autre part, tant par leur type de développement économique, impulsé par les Etats-cités, que par les modes de régulation socio-politique(11).

Autre phénomène à signaler: l'**ENORME ECART QUI, AU PLAN ECONOMIQUE, SEPARE LES DIVERSES REGIONS**. Ainsi, alors que le Val d'Aoste et la Lombardie, suivis de peu par l'Emilie-Romagne, ont un PIB par habitant de 30 à 40% supérieur au PIB moyen de la Communauté; à l'opposé, la Calabre, la Basilicate, la Campanie et la Sicile , c'est à dire une grande partie du Mezzogiorno, ont un PIB inférieur de 30 à 40% au PIB moyen de l'Europe des Douze. Les chiffres du chômage feraient apparaitre un écart encore plus grand: proportionnellement 4 à 5 fois plus de chômeurs dans ces régions du Sud que dans celles du Nord précédemment citées.

Seule parmi les régions du Mezzogiorno, les Pouilles enregistrent un certain démarrage économique, fondé sur quelques activités du tertiaire supérieur.. La technopole de Bari s'efforce d'occuper le même créneau que Sophia-Antipolis, près de Nice. "La recherche, les technologies de pointe sont venues s'installer ici; Fiat, Olivetti, l'IRI, y ont certaines de leurs unités les plus productives et les plus robotisées, tout comme IBM et Cap Gemini. Une multitude d'accords internationaux lient les centres de recherche locaux avec des universités, dans plusieurs pays d'Europe et d'Amérique du Nord"(12).

Mais les Pouilles ne sont que l'exception dans l'univers du Mezzogiorno, preuve évidente,tant de l'**INCAPACITE DE L'ETAT A ASSURER UNE CERTAINE HOMOGENEISATION DU TERROIRE**, que de l'impossibilité des régions à impulser leur propre développement. De ce point de vue, la mise en oeuvre de la régionalisation n'a, semble-t-il, rien arrangé dans cette zone, étrangère à la tradition des Cités-états. Depuis 1976, le ministère du Mezzogiorno coordonne

l'action, mais ce sont les régions qui doivent agir comme unité de programmation. Le système ainsi mis en place conduit à une pulvérisation des investissements de petite dimension, sur l'ensemble du Sud, sans homogénéité des projets. Les financements sont en baisse, mais surtout 25.000 milliards de lires affectés ont été inutilisés par les régions, faute de programmation. D'où la sévère critique de G.de Michelis et C.Scognamiglio: "Continuer à se fier à une mythologie régionale, et vouloir que les lois et les moyens passent à travers le filtre régional, signifie continuer de tout bloquer, comme ceci s'est passé ces quinze dernières années".

Pour ne rien arranger, l'existence de la mafia en Sicile, de la camorra en Campanie et la'ndrangheta en Calabre, organisations du crime, plus ou moins liées avec les milieux politiques locaux, vient encore compliquer le problème. Les marchés publics sont, en effet, une source inépuisable de détournements de fonds.

Dans ces conditions, l'écart considérable entre les régions du Sud et les autres est-il en mesure d'être comblé? Certes, l'Europe intervient largement, mais on assiste actuellement à l'apparition dans le Nord de l'Italie de sortes de ligues qui s'opposent aux transferts de fonds du Nord vers le Sud. Dans la mesure où le Nord entend se" situer, avec toutes ses chances, dans la compétition au sein de ce que l'on appelle la "Nouvelle Lotharingie", zone la plus prospère de l'Europe, les transferts en direction du Sud entrent en compétition avec de possibles utilisations plus productives dans le Nord, notamment en matière d'infrastructures, rendues nécessaires par l'unification grandissante des marchés européens.

Par ailleurs, la mise en oeuvre de l'Union économique et monétaire doit, dans un avenir rapproché, amener l'Etat italien à réduire son exceptionnel déficit public et, de ce fait, à diminuer les possibilités de financer le développement du Sud.

ESPAGNE.

L'histoire des royaumes médiévaux, la diversité des langues et la perpétuation des groupes ethniques expliquent l'importance des différences régionales en Espagne. "Ces tensions régionales ont été exacerbées, au siècle dernier, particulièrement en Catalogne et au Pays Basque, où la croissance économique a attiré des immigrants venant d'autres régions. Les classes moyennes, fières de leur pouvoir économique, incertaines de leur identité collective menacée par les immigrés, cherchèrent une compensation dans l'idéologie nationale de l'époque, souvent avec le soutien de l'Eglise traditionnelle"(13).

Comme nous l'avons souligné à propos de la Catalogne, mais c'est tout aussi vrai pour les Basques, la tension nationaliste est à son comble dans les années 1930 et constitue une des composantes de la guerre civile, avant l'étouffement par le franquisme. Durant quarante ans, toute expression culturelle de la spécificité catalane ou basque constitue un délit de lèse-patrie.

Au lendemain de la mort de Franco, la démocratie naissante est affrontée au défi suivant: **RECONNAITRE LES NATIONALISMES REGIONAUX, SANS POUR AUTANT METTRE EN CAUSE L'UNITE ESPAGNOLE**, ce qui risquerait de susciter des réactions violentes de la part des militaires.

En octobre 1979, Basques et Catalans sont invités à approuver, chacun de leur coté, par referendum, le statut d'autonomie. En décembre 1980, c'est le tour de la Galice, troisième "nationalité historique". Cette reconnaissance des "droits

historiques" de ces régions est considérée par les militaires comme une dangereuse concession à "l'hydre du séparatisme". Il convient donc, pour le jeune régime démocratique, de "tranquilliser les forces armées, de les assurer qu'aucun privilège inacceptable n'avait été accordé aux régions les plus turbulentes"(14). Aussi, l'Espagne est-elle entièrement divisée en 17 "communautés autonomes". Le droit à l'autonomie est reconnu aux "régions" et "nationalités". La formulation est intéressante, car elle révèle des différences de nature entre les "nationalités" catalanes, basques, galiciennes et les Espagnols des autres "régions". Il n'y pas, par exemple, de nationalité andalouse ou aragonaise.

Par ailleurs, il s'agit d'une sorte d'autonomie "à la carte". Hors les compétences du gouvernement central, les autres peuvent être négociées entre l'Etat et chaque "Communauté autonome". Certaines régions ont un grand appêtit de compétences, et leur contentieux avec Madrid est souvent important; il suffit de songer aux Basques où les nationalistes au pouvoir doivent répondre à la surenchère de l'ETA. D'autres "régions" se contentent de compétences plus restreintes, n'ayant parfois ni l'envie, ni les moyens de les assumer. L'importance des "régions" est d'ailleurs très variable. Alors que la Catalogne compte 6,1 millions d'habitants, la "région" de Murcie n'en a qu'un million et La Riojä, 350.000.

Le système mis en place est à mi-chemin entre la régionalisation et le fédéralisme. Des précautions ont été prises pour éviter toute dérive fédéraliste. La fédération des Communautés n'est pas admise et l'Etat peut établir, par la loi, si l'intérêt général l'exige, "les principes nécessaires à l'harmonisation des dispositions normatives des Communautés autonomes, même dans le cadre de matières relevant de leurs compétences".

A PROPOS DES REGIONS FRANCAISES.

En comparant la Catalogne et Rhône-Alpes, nous avons examiné le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les régions françaises et la nature de leurs compétences. Ne revenant pas sur cette question, nous analyserons le débat régional, depuis le milieu des années 1950.

NOMBRE ET TAILLE DES REGIONS.

Ce premier débat n'est nullement technique, il est étroitement lié à la conception même que les protagonistes se font de la région. Dans un pays qui, depuis plus de 150 ans, (mis à part l'épisode de Vichy) a vécu sur la base du département, conçu comme moyen d'éviter la résurgence des revendications régionales, comment établir les fondements d'un nouveau découpage? Tel est le problème posé dès les années 1950. Peut-on revenir aux anciennes provinces? S'agit-il, à partir d'une approche "scientifique", de délimiter les zones d'attraction des villes-métropoles et de construire ainsi des régions qui ignorent superbement les limites des anciennes circonscriptions? Ou bien, considérant nos voisins, l'Allemagne par exemple, faut-il constituer des régions suffisamment vastes pour qu'elles puissent rivaliser avec les autres régions européennes?

Sans trop simplifier, on peut estimer que deux thèses principales s'opposent, celle des "Européens", celle des "Nationaux". "Il est à Bruxelles, auprès de la Commission économique européenne, écrit Michel Debré, un comité qui dessine malicieusement, sur la carte, des limites régionales nouvelles, afin de transformer la France et, en même temps, d'enlever à Paris ses chances de capitale du vieux continent"(15). Pour ces "Européens", à qui le premier ministre de De Gaulle prête de si noirs desseins, la France devrait comprendre

neuf grandes régions: Ouest, Sud-Ouest, Massif central, Méditerranée, Sud-Est, Est, Bassin parisien, Paris et Nord, afin d'être équilibrée territorialement.

En réalité, les "Européens" ne sont pas les seuls partisans des grandes régions. Dans son livre, paru en 1962, "La République moderne", Pierre Mendès-France souligne que, pour réveiller des structures nouvelles que la tutelle parisienne a habitué à la torpeur, il convient de sortir du cadre trop restreint des 21 "régions de programme", pour constituer une dizaine d'aires territoriales, autour de "villes-millionnaires". A la même époque, le Club Jean Moulin publie un ouvrage: "Les citoyens au pouvoir: 12 régions, 2000 communes".

Le représentant le plus typique de l'opposition à ces thèses est, sans conteste, Michel Debré. Certes, il ne nie pas que "Technique et économie s'associent pour proposer de vastes régions". Mais, au nom de l'unité nationale,, il s'élève contre cette idée. Ces vastes régions deviendraient, en effet, des "centres actifs de revendications, centres puissants et bientôt insupportables". L'unité française "ne sera peut-être pas anéantie, car le peuple, en ses profondeurs, est plus sage que ses princes, mais le patriotisme sera atteint et l'Etat, expression du sentiment national, perdra une partie de sa force à résoudre de faux problèmes et à lutter contre d'inutiles ennemis". Le partisan de "l'Europe des Patries" récuse ainsi les arguments des "apatrides" de Bruxelles: "Créer de vastes régions, fortes, indépendantes du pouvoir central, n'est-ce pas préparer une "Europe intégrée" où l'idée de France n'aurait plus qu'un caractère folklorique, car la nation serait désintégrée"(16).

L'option finalement retenue, en faveur des 22 régions, résulte d'une sorte de compromis ou plus précisément d'une "discussion de marchands de tapis", aboutissant à une situation qui ne brille guère par sa cohérence. A coté de régions comprenant 8 départements (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées), d'autres n'en comportent que 2 (Haute Normandie, Corse). Quant aux populations ainsi regroupées, elles varient de 249.000 pour la Corse, 722.000 pour le Limousin, jusqu'à 10,6 millions pour l'Ile de France, 5,3 millions pour Rhône-Alpes (chiffres de 1990). Seules cinq régions dépassent les 3 millions d'habitants, alors que 11 sont en dessous des 2 millions. Mais le débat sur les régions ne se limite pas aux problèmes de taille et de population. Lié à cela se pose la question: la région, pour quoi faire ?

UN MOYEN D'ACTION ECONOMIQUE.

Pour les planificateurs, la région constitue un moyen de rendre le Plan plus efficace; elle est une sorte de relais commode pour l'Etat; "elle aménage la centralisation, plus qu'elle ne rémédie à ses vices"(17).

Cette vue des planificateurs nationaux n'est nullement celle des animateurs régionaux que l'on trouve, au départ, dans de nombreux "comités d'aménagement". Michel Phlipponneau explique dans l'introduction de son livre "La gauche et les régions"(18), comment ces animateurs concevaient leur action. Il appartient, dit-il, à "cette famille de techniciens et d'animateurs qui, au lendemain de la guerre, ont contribué à l'éveil d'une conscience régionale. Pour eux, les recherches sur l'évolution économique et sociale, l'analyse prospective, l'élaboration d'un programme de modernisation, d'équipement, d'aménagement, l'information de l'opinion et des pouvoirs publics, apparaissaient plus efficaces que l'action politique pour rénover la région. Ces animateurs des Comités d'expansion économique pouvaient et devaient d'ailleurs demeurer politiquement neutres, lorsque tous les hommes poiitiques de la région s'accordaient pour oublier les idéologies pouvant les opposer, lorsqu'il s'agissait de défendre les intérêts régionaux".

L'exemple breton est, à cet égard, bien caractéristique. Jusqu'en 1962, tous les hommes politiques que rassemblait le CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts bretons), jouaient parfaitement le jeu régional et défendaient les solutions mises au point par les techniciens régionaux. Mais les élections de 1962 modifient radicalement la situation; la majorité des élus bretons est désormais constituée de "godillots", s'inclinant devant la politique du pouvoir. Ceci explique d'ailleurs qu'un technicien comme M.Phlipponneau se retrouve bientôt à la Convention des Institutions républicaines, à laquelle il tente d'insuffler des idées "régionalistes".

RENOVER LA DEMOCRATIE.

Si le Club Jean Moulin, proche des planificateurs, plaide pour la région et le regroupement des communes, ce n'est pas simplement par souci d'une plus grande efficacité économique, mais aussi, en fonction d'une préoccupation d'ordre démocratique, très présente dans tous ses travaux. "Dans la situation française actuelle, héritée du passé et caractérisée par une très grande rigidité des structures et des comportements, c'est une véritable redistribution du pouvoir qui s'avère nécessaire". Seule cette redistribution, qui peut se faire notamment par le biais de régions libérées de la tutelle de l'Etat, devrait permettre une plus grande participation des citoyens à la chose publique..

Cette idée est aussi présente dans l'ouvrage de Pierre Mendès-France: "la République moderne".Il voit dans la démultiplication du plan national en plans régionaux le moyen de faire participer activement à la politique régionale les diverses autorités et organisations "qui émaneraient des collectivités, syndicats, groupements agricoles et professionnels, et qui représenteraient démocratiquement les intérêts de la région.

Michel Rocard participe, lui aussi aux débats sur ce thème, notamment lors du colloque de Grenoble en 1966. Analysant, quinze ans plus tard le débat régional des années 1960, il écrit: "La redécouverte de la région par la gauche française coincide, à ses débuts, aux premiers effets du dégel post-thorézien à l'intérieur du parti communiste, aux premiers efforts de recomposition doctrinale de la gauche socialiste, après la fin de la guerre d'Algérie. Des deux cotés on prenait ses distances avec l'étatisme (et par conséquent le centralisme), considéré comme la première étape vers le totalitarisme. Plus tard, l'élan libertaire de 1968 et la dénonciation du goulag ont accéléré le mouvement. En tout cas, la démarche est symbolique: la volonté en France, à gauche, de réconcilier le socialisme avec la liberté, de dépasser simultanément les échecs du système stalinien et de la démocratie molletiste passait par la Région"(19).

Michel Rocard voit là une rupture à la fois historique et idéologique considérable, spécifique de la gauche française. "Dès lors que la gauche redécouvrait l'importance de la société civile, comme lieu de contre-pouvoirs, comme expression d'autres dimensions de l'individu que celles dont l'Etat prend en charge les intérêts, comme espace social de culture, elle donnait à cet espace les contours politiques et administratifs de la Région". C'était en même temps la reconnaissance du fait que l'unité ne se confond pas avec l'uniformité, c'était la prise en charge du "droit à la différence".

LE "REGIONALISME NATIONALITAIRE".

Les mouvements qui le caractérise sont de nature politique. Il s'agit de lutter "pour tout ce qui fait réellement la vie d'un peuple, c'est à dire la culture et la langue, mais aussi les problèmes économiques et sociaux, les problèmes institutionnels, en bref, tous les aspects de la vie sociale, à tous les niveaux où ils se manifestent"(20).

L'action contre l'Etat-nation unitaire rejoint celle contre le système socio-économique qui l'appuie et le soutient. Il s'agit de "décoloniser la province", d'où, à la fois, des revendications économiques et des revendications politiques, autonomistes, voire séparatistes. Face à la "puissance occupante coloniale", il s'agit de reconquérir le pouvoir de décision dans tous les domaines. Tels sont les objectifs des mouvements occitans, bretons, corses, basques, catalans. Robert Lafont a forgé le thème du "colonialisme intérieur"(21). Des traits convergents caractériseraient toutes ces régions "colonisées": dépossession industrielle par des trusts "étrangers", primauté donnée aux industries extractives sur les industries de transformation, entrainant la fuite des ressources énergétiques, dépossession du domaine agricole, des ressources touristiques enfin, dont, à l'époque, l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon apparait comme l'exemple type.

Les régionalistes nationalitaires réécrivent aussi l'histoire de la France, opposant à l'imagerie officielle de la constitution d'une grande nation, les violences d'un impérialisme conquérant, écrasant les résistances provinciales et bloquant ensuite par un "solide verrou unitaire", selon le mot de Robert Lafont, toute tentative d'autonomie et de différenciation.

La revendication linguistique est souvent au premier rang. Aux yeux de ces régionalistes, l'école républicaine, laïque et obligatoire a été l'instrument privilégié de l'oppression nationale. D'où les tentatives pour faire prendre conscience aux régionaux qu'ils possèdent une culture propre qui n'a rien à voir avec le folklore pétrifié. Ce régionalisme nationalitaire s'est exprimé à travers un certain nombre de luttes: mineurs de Décazeville en 1961-62, Joint Français en Bretagne, conflits viticoles du Midi, Larzac, etc...

SITUATION ACTUELLE.

Le débat des années 1960-70 a-t-il débouché aujourd'hui sur des réalisations? Sans doute les régions disposent-t-elles maintenant d'une assemblée régionale élue au suffrage universel et sont devenues des collectivités territoriales de plein exercice, libérées de la tutelle. Sans doute aussi, à travers le plan régional et les contrats de plan Etat-région, cette nouvelle collectivité territoriale dispose-t-elle de certains moyens en matière de politique économique; tandis qu'au sein des Comités économiques et sociaux régionaux, des syndicalistes et d'autres groupes professionnels s'investissent dans les domaines de la formation et du développement régional.

Cependant, la question se pose: la région a-t-elle permis véritablement de "rénover la démocratie"? On peut en douter, dans la mesure où les réformes décentralisatrices ont laissé de coté tout le volet concernant la participation des citoyens. Par ailleurs, la réforme a surtout consacré le pouvoir des notables : maires, présidents des conseils généraux et régionaux. Traitant de cette question, Jacques Rondin écrit: "L'assise fondamentale de ce surprenant consensus (vis à vis des lois de décentralisation) est sans doute le bénéfice que tirent de la réforme les élus locaux. Faite pour eux, par certains de leurs plus grands représentants, elle obtient, de ce fait, l'aval du noyau dur de la société politique française: le sacre des notables est assuré de la popularité. C'est pourtant un devenir étrange, pour un projet dont la philosophie était de renouveler la démocratie locale et d'améliorer l'administration, que de conforter, en un premier temps, la puissance des structures et des acteurs déjà présents"(22).

Dans le domaine linguistique, et plus largement culturel,, les avancées restent fort modestes. On ne saurait en accuser simplement la volonté de l'Etat centralisateur. En effet, telles que découpées, les régions françaises ne

correspondent guère à des entités historiques et culturellement homogènes, si l'on fait toutefois exception de la Corse, de l'Alsace et de la Bretagne. Catalans et Basques n'occupent que des portions de régions dont les frontières sont autrement plus larges; quant à l'Occitanie dont les frontières sont "floues", elle s'étale sur plusieurs régions.

Sans doute, voit-on se développer, depuis plusieurs années, une certaine "conscience régionale", mais, faute de fondements historiques, combien faudra-t-il de décennies pour que se forge une identité culturelle, si toutefois cela est possible dans un pays comme la France. D'ailleurs, même les régions disposant de cet atout, sont parfois aspirées par l'extérieur. Ainsi, selon Guy Morvan, Rennes se développe "hors de son identité bretonne et comme prolongement du Paris tertiaire, alors que la Bretagne intérieure continue à se vider"(23).

LA COMMUNAUTE ET LES REGIONS.

Dans le préambule du traité de Rome (1957), l'un des objectifs est d'"assurer le développement harmonieux des économies des Etats-membres, en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées". Il faut pourtant attendre 1975 pour que soit mis en place un "Fonds européen de Développement régional" (FEDER).

PREMIERS PAS (1957-1975).

Est-ce à dire que la question régionale soit totalement absente des préoccupations communautaires?

Dans divers rapports, l'Assemblée européenne traite de cette question. En 1968, est créée une nouvelle Direction générale de la Commission chargée de la politique régionale. La même année, la Commission propose au Conseil des ministres un projet visant à l'élaboration de plans de développement régional, dont une partie serait financée par un fonds spécial, mais le projet n'aboutit pas.

La CEE dispose cependant de certains moyens d'intervention. Institué dès l'origine, le Fonds social européen (FSE) a pour mission de promouvoir les facilités d'emploi et la mobilité géographique des travailleurs. Dans la mesure où le chômage frappe plus particulièrement les régions en retard de développement et en déclin industriel, le FSE intervient prioritairement dans ces régions, notamment pour des actions de formation professionnelle visant à faciliter la reconversion des salariés.

La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), affrontée aux problèmes des régions charbonnières et sidérurgiques en déclin, accorde des prêts industriels et de reconversion à toute activité nouvelle s'implantant dans ces régions. Elle fournit aux salariés des aides sociales sous diverses formes, par exemple, des prêts au logement, lorsqu'ils acceptent de migrer dans d'autres régions. Enfin, la Banque européenne d'Investissements (BEI), dont le capital est souscrit par les Etats-membres, accorde des prêts pour les investissements et les infrastructures qui, pour 70%, sont consacrés à la mise en valeur des régions les moins favorisées.

Dans le domaine agricole, le Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricoles (FEOGA) comprend une section "orientation" qui accorde des aides, souvent différenciées selon le degré de développement des régions: aides à l'adaptation des structures des exploitations, aux infrastructures rurales, etc...Cependant ce fonds ne représente que 10% du total du FEOGA et, par

ailleurs, la PAC(Politique agricole commune), dans son ensemble, tend plutôt, à l'inverse, à favoriser les régions agricoles les plus prospères.

Ces quelques aides sont donc loin de constituer une politique régionale cohérente. Diverses raisons expliquent ce faible intérêt pour une politique digne de ce nom. C'est l'heure de l'expansion économique qui se caractérise par une convergence relative des économies des six pays constituant alors le Marché commun. Tous les indicateurs concordent pour reconnaitre que, de 1960 à 1975, les écarts de revenus par habitant de ces nations se réduisent. L'expansion a d'ailleurs été amplifiée par la mise en oeuvre du Marché commun lui-même.

De plus, c'est l'heure où chaque Etat crée ses propres instruments d'aménagement du territoire, se lançant parfois dans des surenchères coûteuses pour attirer les investisseurs étrangers dans ses zones les plus défavorisées. A partir de 1970, la Commission s'inquiète de ces aides régionales aux entreprises qui risquent de fausser la concurrence. Elle veille à ce que de telles aides soient véritablement justifiées par un sous-développement régional.

PREMIERES ETAPES DU FEDER.

L'entrée de la Grande Bretagne, de l'Irlande et du Danemark, au sein de la CEE, constitue un tournant dans la politique régionale. Le gouvernement britannique fait de la mise en oeuvre de cette politique une sorte de test, permettant d'apprécier le bien fondé de sa décision de rejoindre l'Europe; la solidarité communautaire doit permettre de contribuer à résorber ses grandes disparités régionales. L'Irlande a alors un PIB par habitant inférieur à 60% de la moyenne communautaire. Le Danemark, beaucoup plus favorisé, fait valoir le problème particulier du Groenland. La politique régionale est reconnue comme hautement prioritaire, lors de la Conférence au sommet de Paris en octobre 1972 et, après deux ans de tergiversations, se concrétise en mars 1975.

La CEE est alors dotée de deux instruments de politique régionale: le "Fonds européen de Développement régional"(FEDER), le Comité de politique régionale. Le premier FEDER, de 1975, légèrement modifié en 1979, est "davantage un instrument de péréquation financière limitée, que l'outil d'une véritable politique régionale"(24). Dans le système, tel qu'il fonctionne, à partir de 1979, 95% des ressources sont réparties selon une grille fixée d'avance et visant à assurer que les financements iront bien vers les Etats présentant les problèmes régionaux les plus aigus. Ainsi, en 1981, la Grèce reçoit 13%, l'Italie 35,5%, le Royaume Uni 23,8%, la France 13,6%, la RFA 4,7%,etc...Chaque pays sait, de façon précise, ce qu'il va toucher.

Sont ainsi financés

- des investissements permettant la création de nouveaux emplois. Les aides du FEDER peuvent atteindre 20%, sans toutefois excéder 50% des aides nationales accordées à ces projets;

- des travaux d'infrastructure facilitant le développement régional; l'aide peut, dans ce cas, atteindre 40% de l'investissement total. Les aides du FEDER transitent par les autorités nationales qui peuvent, soit les ajouter à celles déjà versées, soit les conserver en les considérant comme un remboursement partiel de leurs propres aides. Les demandes de concours s'inscrivent dans le cadre de plans de développement établis par chaque Etat-membre. Il s'agit donc d'une aide aux politiques régionales engagées par les divers Etats..

A partir de 1984, au lieu d'un pourcentage fixe par pays, on introduit un peu plus de souplesse, en fixant des "fourchettes". La Commission dispose d'une certaine marge d'appréciation, en fonction des programmes présentés par les Etats. Des programmes bien élaborés, correspondant réellement aux besoins, peuvent recevoir un financement un peu amélioré, par rapport à des projets ne remplissant pas ces conditions.

Sous la pression du Royaume Uni, le règlement de 1984 accorde une mention spéciale aux "régions industrielles en déclin". On note aussi des tentatives d'actions intégrées, utilisant de façon coordonnée les trois fonds: FEDER, FSE, section "orientation" du FEOGA. La principale expérience, en ce domaine, concerne les PIM (Programmes intégrés méditerranéens), mis en oeuvre en faveur des régions grecques, italiennes et françaises, affectées par l'élargissement à l'Espagne et au Portugal.

En dépit de ces ajustements successifs, et sous l'effet notamment de la crise économique, l'écart entre régions de la Communauté a tendance à s'accroître entre 1975 et 1986. Le processus de convergence des économies, manifeste au cours des années 1960, a fait place à un mouvement de régression qui ramène les disparités interrégionales au niveau du début des années 1970, voire à des niveaux antérieurs.

Cependant, à partir de 1986, on note une stabilisation. Le dernier rapport officiel qui vient de paraitre manifeste un léger optimisme. "En moyenne, la situation des 25 régions les plus faibles de la Communauté s'est légèrement améliorée par rapport au PIB moyen par habitant". Cependant cet optimisme doit être tempéré dans la mesure où, parmi ces 25 "régions" (de niveau NUTS 2),les 10 plus faibles, essentiellement Grèce et Mezzogiorno, n'ont connu aucune amélioration, alors que progressaient sensiblement les niveaux des régions portugaises, irlandaises et espagnoles du Sud.Ces 25 "régions" représentent 16% des habitants de la Communauté; leur PIB par habitant n'atteint pas 72% du PIB moyen communautaire. Le rapport précité souligne que, "même si une amélioration est perceptible,les disparités en termes absolus sont d'une telle envergure que, même en supposant la continuation de la récente évolution favorable, la convergence des Etats-membres les plus faibles et des régions moins prospères vers la moyenne communautaire sera un processus de très longue haleine".

UNE NOUVELLE POLITIQUE REGIONALE.

La mise en oeuvre du grand marché risque de bénéficier d'abord et surtout aux grandes zones métropolitaines des régions les plus prospères, accentuant ainsi l'écart avec les zones défavorisées.Le gouvernement espagnol est actuellement très préoccupé par cette question. Conscientes de ce problème, les autorités de la Communauté ont élaboré divers règlements qui sont entrés en vigueur en 1989.Il en résulte plusieurs éléments nouveaux par rapport à la politique antérieure.

- Concentration des actions des divers fonds sur un nombre restreint d'objectifs prioritaires, clairement définis. Ainsi, par exemple, 80% des ressources du FEDER sont affectées a l'objectif numéro 1 qui vise à l'accélération du développement des régions en retard: Grèce, Portugal, Irlande, dans leur totalité; large partie du territoire espagnol, Mezzogiorno, Irlande du Nord et Corse. L'objectif numéro 2 concerne les régions industrielles en déclin, zones beaucoup moins vastes que les précédentes et beaucoup plus dispersées sur la carte de l'Europe. Un objectif particulier concerne certaines zones rurales, bien délimitées.

- Doublement progressif des ressources affectées à l'action régionale, entre 1987 et 1992. Apparemment le gouvernement espagnol considère que l'effort ainsi consenti est insuffisant.

- Intervention par programmes pluri-annuels, plutôt que par projets , afin de donner plus de cohésion et d'efficacité aux actions entreprises.

- Resserrement de la coordination entre les trois fonds structurels et les autres instruments financiers de la Communauté.

- Renforcement du partenariat par la participation des régions à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes. Par décision du 24 juin 1988, la Commission a créé auprès d'elle le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, composé de 42 membres, nommés par la Commission, sur proposition conjointe de l'Assemblée des Régions d'Europe, de l'Union internationale des Villes et du Conseil des Communes et Régions d'Europe. Répondant ainsi à une demande du Parlement européen, la Commission prend avis du Conseil consultatif sur les questions relatives au développement régional en général et à la politique régionale de la Communauté.

- La Commission européenne est habilitée à lancer des "initiatives communautaires". Ainsi, ENVIREG recherche les meilleurs systèmes de traitement des eaux usées des zones côtières méditerranéennes; INTERREG tend à promouvoir la coopération entre les zones frontalières, etc...

LES REGIONS AU SEIN DE LA COMMUNAUTE.

Ayant analysé la politique communautaire vis à vis des régions, il convient d'examiner comment celles-ci se situent au sein de la CEE. Y-a-t-il des rapports directs avec Bruxelles, quelles initiatives prennent-elles pour établir des coopérations entre elles.

LES LIENS REGIONS-CEE.

Dans quelle mesure les divers Etats facilitent-ils la participation de leurs régions à la politique communautaire? Yves Doutriaux(25) distingue, à ce propos, trois types de situations.

Cas le plus simple, celui des pays où il n'existe **pas de réelle décentralisation régionale**: Portugal, Irlande, Grèce, Danemark. Les plans présentés à la Commission de Bruxelles, en vue d'obtenir des aides, sont élaborés au niveau national pour l'ensemble du territoire. Aux réunions de partenariat avec la Commission, seuls les fonctionnaires des autorités déconcentrées de l'Etat représentent l'échelon régional, aux cotés des autorités centrales. Une seule exception pour le Portugal: les gouvernements autonomes des Açores et Madère.

Second type: les Etats fédéraux et tout particulièrement l'Allemagne. Depuis la création de la Communauté, les Länder sont étroitement associés aux politiques communautaires. En effet, le gouvernement fédéral doit consulter le Bundesrat, composé des représentants des Länder, lorsque la Communauté entend adopter des mesures relevant de la compétence exclusive de ces derniers. En outre, un représentant des Länder est accrédité auprès des Communautés, afin d'informer ses mandants sur les politiques communes. Il figure parfois au sein de la délégation allemande au Conseil des ministres. Dans le domaine de la politique régionale, une loi de 1969 a créé une mission commune d'amélioration des structures économiques régionales qui regroupe paritairement l'Etat fédéral et les Länder. Son rôle est de définir des orientations

communes de développement régional, afin d'éviter une concurrence excessive des Länder dans l'obtention des aides, tout en laissant ceux-ci libres de décider et mettre en oeuvre leur propre politique régionale. Le système de partenariat institué au niveau de Bruxellles n'a donc pas bouleversé l'ordre des choses existant en Allemagne.

La marche vers le fédéralisme, impulsée en Belgique par les réformes successives depuis 1970, a accru les responsabilités des trois régions dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la politique régionale. Comme les Länder, les régions belges sont souvent associées aux délégations nationales, au sein des comités consultatifs auprès de la Commission.

Reste enfin un **troisième type, plus hybride**. Il s'agit des Etats où existe une certaine décentralisation.

En dépit de la constitution des 17 régions autonomes, Madrid n'a pas, jusqu'à présent, souhaité leur participation à la négociation avec la Commission et, la plupart des orientations pésentées dans les plans ont été définies nationalement, sans consultation et intervention des régions. On retrouverait une situation assez semblable en Italie.

En France, les conseils régionaux ont souvent été associés de près à la définition des plans, très inspirés des contrats de plans Etat-région, et ont participé aux réunions de partenariat organisées par la Commission.

Le Royaume Uni constitue un cas à part, dans la mesure où il n'existe pas d'instances élues au niveau des régions; il faut descendre au niveau des comtés ou communes pour trouver de telles instances. De façon pragmatique, les autorités centrales ont associé parfois, à la discussion avec Bruxelles, des représentants des villes et comtés.

Au delà de la participation des régionaux à Bruxelles, aux cotés de représentants des Etats, on observe, de plus en plus, le développement de **CONTACTS DIRECTS,REGIONS-INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES.**

Prenons le cas de la Catalogne. La "généralité" a créé en 1988 un bureau de coopération avec la CEE, afin de hâter l'adaptation de son dispositif de formation professionnelle et de garantir le libre exercice des professions au niveau européen. En outre le "Patronat-català-pro-europea", créé par décret de la "Généralité", en 1982, comprend, outre celle-ci, les trois Universités de Barcelone, deux grandes écoles, les caisses d'épargne, la Chambre de commerce. En dehors d'une action de sensibilisation aux questions européennes et de conseil à la "Généralité", en vue de l'adaptation des normes, cette association joue le rôle de groupe de pression auprès de Bruxelles. Le Pays Basque et les Canaries ont, pour leur part, installé des bureaux en Belgique.

Cette situation n'est pas propre à l'Espagne. Outre les Länder allemands, déjà cités, des antennes ont été créées par les régions italiennes les plus importantes. Quant à la France, Y.Doutriaux estime que plus de la moitié des régions françaises sont représentées dans la capitale belge, soit en tant que telles, soit par le biais d'associations interrégionales. Le "Grand Sud" regroupe les régions qui bénéficient des PIM (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, PACA, Corse); plus récemment s'est constitué le "Grand Est" (Bourgogne, Champagne-Ardennes, Lorraine).

L'existence de liens directs entre régions et Communauté peut permettre une amélioration de l'information, une meilleure maitrise des instruments financiers,

une appréciation plus fine des problèmes locaux. Mais, en revanche, comme le souligne un rapport du CES, elle peut être à l'origine de difficultés: "Les fonctionnaires de la Commission, tout en sachant que la décision sera prise par l'Etat, ont tendance à manifester leur intérêt pour tous les projets qui leur sont présentés directement par les élus. Cette facilité qu'ils s'accordent crée plus tard, chez ces derniers, une certaine incompréhension et des conflits avec la Datar, lorsque celle-ci est contrainte de faire des choix; la demande des régions étant bien supérieure aux montants des crédits octroyés par le FEDER"(26).

Le phénomène caractéristique réside dans la volonté des régions de jouer un rôle accru dans la définition de la politique régionale de la Communauté.Certains élus ont même été jusqu'à proposer une seconde chambre, constituée des délégués des régions, qui siègerait à coté du Parlement européen. Avec cette dernière hypothèse, on dépasse le cadre de la politique régionale, pour aller vers un contrôle par les régions de l'ensemble de la politique communautaire.

Dans le cadre de la négociation du Traité de l'Union politique, la RFA a proposé l'établissement d'un Comité des Régions; la plupart des autres Etats-membres préfèreraient que des représentants des régions puissent être associés à l'actuel Comité économique et social.

COOPERATION ENTRE REGIONS.

Une étude de la Datar(27) distingue entre coopération transfrontalière et coopération interrégionale.

Parmi les **COOPERATIONS TRANSFRONTALIERES**, on peut citer divers exemples qui concernent la France et les pays voisins.

La Communauté de travail des Pyrénées, créée en avril 1983, associe les élus de régions espagnoles et françaises (Aragon, Pays Basque, Navarre, Catalogne, d'une part, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, d'autre part, sans oublier Andorre). Elle s'efforce d'obtenir de la part des instances communautaires des aides financières aux projets qu'elle soutient, notamment en matière d'infrastructures de transport (tunnel de Puymorens, par exemple). Cet accord entre régions est en quelque sorte doublé par un accord entre Etats (janvier 1985), débouchant sur la constitution de deux groupes de travail, l'un concernant les communications, l'autre le développement du massif pyrénéen. Des divergences peuvent apparaitre entre la réflexion des régions et celle des Etats, par exemple en ce qui concerne la liaison directe Tarbes-Huesca, par le tunnel de Gavarnie.

Au Nord-Est, la coopération intergouvernementale est très précoce; dès 1970, un accord visant la Lorraine, la Sarre et le Luxembourg se concrétise par la création d'une commission mixte franco-germano-luxembourgeoise. Il s'agit de coordonner une politique d'aménagement du territoire et d'étudier les moyens pour valoriser les potentialités des régions concernées. Cependant, face à la relative inefficacité de la coopération entre gouvernements, les instances élues de cette "grande région" décident, en 1986, la mise en place d'une collaboration interrégionale parlementaire. Est ainsi créé à Metz le "Conseil parlementaire interrégional", avec les présidents des assemblées régionales concernées. Le conseil ne peut prendre aucune décision exécutoire, ni mettre en oeuvre des décisions qui pourraient être prises en son sein, mais il a sur la coopération transfrontalière un impact certain.

Selon la Datar, la coopération transfrontalière doit permettre de poser le problème global de l'avenir d'un espace commun à plusieurs pays, ce qui nécessite un traitement interdisciplinaire et ne peut se satisfaire de solutions partielles.

Cet esprit présida dès l'origine, en 1985, à la création du pôle européen des trois frontières (Belgique, France et Luxembourg): trois pays se sont unis pour résoudre ensemble sur un même espace (Longwy, Aubange, Rodange), des problèmes de conversion industrielle lourde. Les enjeux de départ étaient ambitieux: démantèlement et assainissement des sites, création d'un parc d'activités international et attractif, reconstitution d'une identité collective, amélioration de l'environnement urbain, mise en place et valorisation d'outils de formation et de recherche, création d'un réseau de communications internes, désenclavement de la région. La réalisation des projets a été freinée par l'indifférence relative de la population (scepticisme), le manque de cohérence entre les projets transfrontaliers et les logiques nationales, les difficultés administratives en ce qui concerne la coordination de la formation(28).

On pourrait citer d'autres réalisations:

- La coopération entre régions et cantons des Alpes occidentales (1982);

- Avec l'ouverture du tunnel sous la Manche, la coopération entre le Kent et le Nord-Pas de Calais, en vue de créer les conditions pour accueillir les industriels anglais désirant s'établir en France;

- La coopération scientifique et technique entre l'Alsace, le Bade-Wurtemberg et Rhénanie-Palatinat;

- Le PACTE (Pôle d'action et de coopération transfrontalière européenne), entre le Hainaut et le Cambrésis.

Analysant ces initiatives, la Datar soulignait que "malgré le foisonnement d'initiatives, de projets, d'échanges d'informations et de contacts, le bilan de la coopération transfrontalière demeure, dans son ensemble, modeste".Elle notait que les acteurs locaux revendiquent plus d'indépendance dans leurs démarches auprès de leurs homologues étrangers. Par ailleurs, "le succès des opérations transfrontalières dépendra de la souplesse des Etats. Ils doivent harmoniser leurs réglementations respectives, souvent contradictoires, pour mettre en oeuvre les projets communs"(29).

Au sens où l'entend la Datar, la **COOPERATION INTERREGIONALE** n'est pas soumise aux nécessités et aux logiques de proximité géographique. Elle est, en fait, révélatrice de la dynamique de la région et de son potentiel économique et humain. Elle a débuté il y a environ 20 ans, mais s'est beaucoup accélérée, sous l'effet de la décentralisation, à partir de 1982, puis de la signature de l'Acte unique européen. Il s'agit, pour les régions de tenter de mettre en oeuvre des stratégies d'alliances, leur permettant de se situer favorablement sur un échiquier européen en pleine modification, du fait de la préparation de l'ouverture du Grand marché.

"Que ce soit pour renforcer des positions dominantes (par exemple, l'axe Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg) ou pour tenter de pallier par des programmes adaptés la faiblesse d'une position enclavée ou périphérique (cas de l'Arc atlantique des régions maritimes de Lisbonne à Glasgow), la place des régions dans l'Europe de demain, est en train, sinon de s'établir, du moins de s'inventer"(30).

On observe actuellement un foisonnement d'initiatives, mais ceci ne concerne que quelques régions; bon nombre d'entre elles, généralement celles qui se situent à un niveau économique moyen ou faible, sont plus ou moins en dehors du mouvement de coopération qui se développe.

Ces initiatives régionales jaillissent souvent sans coordination, sans volonté de faire bénéficier d'autres régions de l'expérience acquise par celles qui, les premières, se sont lancées dans l'aventure; sans qu'un bilan soit établi, permettant de juger les aspects positifs et négatifs, en vue soit de rectifier le tir, soit de poursuivre dans la ligne initiale.

Pour être efficaces, les coordinations ne peuvent se fonder que sur des réseaux d'acteurs (entreprises, laboratoires, universités), qui donnent forme et contenu à l'association. Or la plupart des régions connaissent mal les formes de coopération déjà à l'oeuvre sur leur territoire. La Datar souligne, à ce sujet, "qu'aucun bilan régionalisé des participations aux grands programmes communautaires de recherche n'a été diffusé. Ce serait pourtant fort utile car, lorsque, par exemple, des centres techniques ou des laboratoires européens travaillent ensemble, ils deviennent très vite des foyers de démultiplication de contacts".

Par ailleurs, l'insuffisante connaissance de la réalité des diverses régions européennes risque de limiter les coopérations aux régions les plus connues et les plus dynamiques, alors qu'elles pourraient se révéler tout aussi efficaces, sinon plus, avec des régions demeurées jusqu'alors à l'écart des recompositions spatiales et économiques européennes.

S'il appartient aux régions de prendre les initiatives en ce domaine, les Etats ne peuvent s'en désintéresser et pourraient, par "une pédagogie d'échanges d'expériences, de rapprochement et de solidarité, notamment entre régions prospères et régions marginalisées", favoriser les coopérations.

INCONTOURNABLES NATIONS.

Au terme de cette analyse, force est de constater que le terme "régions" recouvre en Europe des réalités fort différentes. Les "régions" françaises n'ont nullement le même statut que les Länder allemands.De plus, au sein d'un même pays, les différences entre régions sont parfois considérables. Au Royaume Uni, à l'Ecosse qui a un statut s'opposent, par exemple, les West Midlands, simple notion statistique. En Espagne, la Communauté autonome catalane correspond à une réalité historique et utilise à plein les possibilités d'autonomie offertes par la Constitution , ce qui n'est nullement le cas de La Riojä. Sans oublier les Etats ignorant tout découpage régional.

En dehors même de ces questions de statut, des écarts considérables existent entre "régions", dans le domaine de la richesse et du potentiel économique. Que pèse, par exemple, l'Andalousie, avec un PIB par habitant inférieur de plus de 40% au PIB moyen de la Communauté, face à l'Ile de France, riche de son tertiaire supérieur et dont le PIB par habitant dépasse de 65% le PIB moyen de la Communauté.

Dans quelle mesure, cette dernière est-elle en capacité de réduire ces disparités? Le rapport du FEDER, pour 1989, montre que la Communauté, là où elle intervient au maximum (zones les plus défavorisées correspondant à l'objectif numéro 1) ne finance que 3% de la formation brute de capital fixe (infrastructures et appareil de production). Qu'on le veuille ou non, les nations demeurent des lieux où la solidarité entre régions peut s'exercer d'une façon plus effective. L'apparition, dans certaines régions de l'Italie du Nord, de ligues

s'opposant aux transferts vers le Sud manifeste les risques de développement d'égoïsmes régionaux que les lointaines institutions européennes seraient bien en peine de combattre; encore qu'on puisse douter de la capacité de l'Etat italien de le faire efficacement.

Par ailleurs, l'analyse du développement de la coopération interrégionale (au sens de la Datar) a mis en évidence qu'il s'agit d'une technique utilisée de façon privilégiée par les régions dynamiques qui entendent se placer en position favorable, développer leurs relation pour profiter à plein des potentialités offertes par le marché unique. **Asseoir une Europe sur les seules régions, n'est-ce pas courir le risque de voir se renforcer le dualisme** au sein de la Communauté entre les régions en capacité de réagir et d'accroître leur potentiel économique , et celles, qui hors des axes de développement, se videront progressivement de leur substance.

Dans une Europe fondée sur une centaine de régions, comment les institutions communautaires pourraient-elles fonctionner, alors qu'on constate déjà aujourd'hui la difficulté de s'entendre à douze? Certes, des fédéralistes nous diraient que les difficultés s'estomperaient si l'on mettait en place de véritables structures fédérales! Est-ce si sûr? A-t-on réfléchi à ce que serait le fonctionnement de l'Allemagne avec une centaine de Länder?

Et puis, il faut se garder de prendre ses rêves pour des réalités. Si l'Europe combine aujourd'hui, de façon plus ou moins heureuse, des structures fédérales et confédérales, sans qu'on puisse définir sa nature autrement que comme "un objet politique non identifié" (Jacques Delors), c'est qu'il existe des **résistances nationales**. Des nations constituées, parfois depuis fort longtemps, peuvent accepter (plus ou moins facilement) des transferts de souveraineté, mais peuvent-elles, pour autant, se dissoudre?

Le "réveil des nationalismes", occulté jusqu'alors par l'idéologie communiste et la puissance des partis-Etats en Europe de l'Est, devrait nous faire réfléchir; de même que l'échec en France des mouvements régionalistes des années 1970, qui avaient d'ailleurs emprunté les discours, les attitudes et les symboles aux mouvements de revendications nationalistes. Cet échec "montre que l'investissement identitaire et affectif dans la nation n'a pas disparu"(31).

Certes, au niveau des idées, on oppose toujours la "nation à l'allemande", communauté culturelle, et la "nation à la française", qui résulterait d'une sorte de contrat entre individus libres. Mais dans la réalité historique, toute nation combine plus ou moins des traits empruntés aux deux "modèles". Les nations sont nées en Angleterre et en France, et lorsque les historiens analysent la construction de la nation française, ils soulignent la centralisation politique, l'effort poursuivi pendant des siècles pour confondre l'unité politique et l'unité culturelle, pour construire l'unité culturelle par l'unité politique. Ces efforts n'ont pas été vains.

Certes, ceci ne veut nullement dire que les nations, et notamment la nation française, soient homogènes. Reprenons une définition de Schnapper: "Une nation est un rapport entre l'inévitable diversité sociale, religieuse, régionale ou nationale de la population et un projet politique mis en oeuvre par les institutions nationales, et tout particulièrement par l'Etat, et soutenu par une idéologie. Les sociétés sont normalement pluri-ethniques, avant que le projet de construire une nation n'entraine l'homogénéisation des cultures et l'accroissement des échanges: toute construction nationale accroît l'homogénéité interne et la différenciation entre nations. L'idée d'intégration n'implique pas, pour autant, celle d'"harmonie", ni d'égalité dans la participation des divers groupes ; elle signifie que la nation devient l'instance de régulation

des inégalités, des rivalités et des conflits internes"(32). Retenons ce dernier point: au sein de la Communauté, **les nations doivent rester ces instances de régulation**, tâches que les institutions européennes sont incapables de réaliser.

L'originalité de chaque nation se marque d'ailleurs au niveau même des institutions européennes et notamment du Parlement. Simone Veil explique comment les parlementaires britanniques et danois, à la différence des autres, se sentent plus indépendants par rapport à leur gouvernement, et particulièrement attachés à défendre, par principe, les prérogatives du Parlement européen, à l'encontre du Conseil des ministres(33). Ceci est à mettre en rapport avec une conception du parlementarisme propre à ces deux pays.

A noter aussi que dans les débats au Parlement européen apparaissent souvent plus les clivages nationaux que les clivages idéologiques. **La question de l'identité nationale est donc un problème central**, comme l'explique Jean Pierre Cot: "Un peu partout s'exprime l'angoisse de la perte d'identité, dans cette évolution et dans ces incertitudes, avec les nécessaires délégations de souveraineté et de coopération internationale. Il n'est donc pas mauvais que les hommes politiques soient fortement représentatifs de leur identité nationale. C'est en quelque sorte une garantie symbolique que les délégations de souveraineté ne veulent pas dire perte de l'identité nationale"(34).

Pour reprendre une formule d'Edgar Morin, on pourrait dire que "la marche vers le futur, c'est le développement et la multiplication des confédérations et des fédérations où l'impératif du respect des nations s'unit à l'impératif du dépassement de l'Etat-nation".

Donc respect des nations, qu'on ne saurait remplacer par la multiplicité des "régions" aux statuts divers. Mais cela ne veut nullement dire que les régions n'ont aucun rôle à jouer dans la construction de l'Europe, fondée sur le principe de subsidiarité.

Lorsqu'il est question de leur propre développement, il est parfaitement anormal que les régions soient laissées totalement en dehors de la préparation des plans ou projets que les gouvernements respectifs doivent négocier avec Bruxelles.

La coopération transfrontalière est un impératif qui doit être considéré, non dans l'optique d'une France qui "s'effiloche" sur ses franges, mais dans celle de la création de "charnières d'eurorégion", pour reprendre une expression de la Datar. Toutefois, il ne faudrait pas qu'une telle coopération aille dans le sens d'une remise en cause de régions françaises, par suite de rivalités entre villes voisines. Ainsi, par exemple, Metz, s'opposant à Nancy, joue plus la carte de "Sarre-Lor-Lux" que celle de la région lorraine(35).

La coopération interrégionale est à promouvoir, non seulement pour des raisons économiques, mais aussi pour développer les échanges culturels entre régions européennes. Cette coopération ne saurait être le fait des seuls politiques, ou responsables économiques, mais plus largement de l'ensemble de la société civile. Il faut souligner, à ce sujet, la mise sur pied des Comités syndicaux interrégionaux. Leur rôle premier demeure l'étude des problèmes des travailleurs frontaliers, mais leurs animateurs ont la volonté d'aborder l'ensemble des questions relatives au développement économique et social des régions concernées.

Quant à la mise en place d'une structure représentative des régions au plan européen, organe consultatif, tel que souhaité par l'Allemagne, l'Italie et le Danemark, elle apparait difficile à mettre en oeuvre au niveau communautaire, en raison de la différence des situations institutionnelles des divers Etats-membres.

NOTES

(1) Revue "Documents" n°1 1990, p 109.
(2) Revue "Documents", op cit, p 112.
(3) R.Lafont:" Décoloniser la France" "Idées" Gallimard 1967 p 301.
(4) Voir, à ce sujet, "Les régions dans les années 1990", 4ème rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté. (Commission des Communautés, Direction générale des politiques régionales).
(5) E. Martin: "La Catalogne" Notes et Etudes documentaires , Documentation française , n° 4925. 1990.
(6) pour plus de détails, voir M.Branciard "La décentralisation dans un pays centralisé" Chronique sociale 1984.
(7) C.Chaline "Le Royaume Uni: économie et régions" Masson 1991.
(8) V.Wright "Immuable Angleterre" dans l'ouvrage: "Six manières d'être Européen" sous la direction de D.Schnapper et H. Mendras. Gallimard 1990 p 111.
(9) D.Schnapper: "La France de l'intégration" Gallimard 1991 p 361.
(10) "Trois Italies", dans l'ouvrage cité "Six manières d'être Européen" pp 173-196.
(11) E. Ritaine "La modernité localisée: leçons italiennes sur le développement régional"; Revue française de Sciences politiques, avril 1989.
(12)J.R.Fayette:" Italie; un pays formule 1" Hatier 1991 p 118.
(13) V.Perez-Diaz:"L'invention d'une Espagne démocratique" , dans l'ouvrage: "Six manières d'être Européen" op cit, pp 196-217.
(14) Th.Maliniak: "Les Espagnols de la Movida à l'Europe", Centurion, 1990, p 210.
(15) "Au service de la nation" Stock , 1963, p 234.
(l6) M.Debré, op cit , pp 238-239.
(17) Y.Mény: "Centralisation et décentralisation dans le débat politique français". LGDJ 1974, p 44.
(18) "La gauche et les régions" Calmann-Lévy 1967, pp 7 et 8.
(19) Revue "Pouvoirs" 1981.
(20) J.A.Mazères: "Région, régionalisme, régionalisation", dans l'ouvrage collectif: "La région en question" Cujas, 1978, p 46.
(21) "La révolution régionaliste" NRF 1967.
(22) J.Rondin: "Le sacre des notables" Fayard 1985, p 316.
(23) "Les villes, avec ou contre les régions" revue "Territoires" mars-avril 1991.
(24) Y.Doutriaux: "La politique régionale de la CEE" PUF, QSJ, 1991, p 21.
(25) op cit, pp 100-102.
(26) Rapport d'E.Simon:"Articulation des politiques européennes nationale et régionale d'aménagement du territoire" JO n° 13 du 26 mai 1989 (avis et rapports du Conseil économique et social).
(27) "Une nouvelle étape de l'aménagement du territoire", Doc.Française , oct 1990 p 117 et sq.
(28) Voir Colloque "Echange et projets" sur "l'Europe sociale au quotidien" janvier 1990.
(29) Datar, op cit , p 118.
(30) Datar, op cit, p 120.
(31) D.Schnapper "La France de l'intégration; sociologie de la nation en 1990" Gallimard 1991, p 26.
(32) D.Schnapper, op cit p 74.
(33) "Démocratie européenne et intérêts nationaux" in "Autrement" mai 1991.
(34) J.P.Cot " Etre Français et Européen", in "Autrement" mai 1991, p 211.
(35) "Vingt technopoles: un premier bilan", "Metz 2000" Documentation française , octobre 1991.