



**HAL**  
open science

## Conclusion : disparités des intérêts régionaux et convergence du système d'action européen

Jacques Palard

► **To cite this version:**

Jacques Palard. Conclusion : disparités des intérêts régionaux et convergence du système d'action européen. *Études internationales*, 1999, Les relations internationales des régions en Europe, 30 (4), pp.781-788. 10.7202/704089ar . halshs-02989629

**HAL Id: halshs-02989629**

**<https://shs.hal.science/halshs-02989629>**

Submitted on 28 Jan 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Conclusion

# Disparités des intérêts régionaux et convergence du système d'action européen

Jacques PALARD\*

«La régionalisation est un processus complexe, où s'entremêlent dynamique sociale, stratégies politiques et dispositif juridique. (...) Tout s'est passé comme si la dynamique régionale une fois lancée ne pouvait être enfermée dans le carcan des textes. La détermination légale ne suffit donc pas à fixer les compétences régionales ; elle doit encore être confrontée aux stratégies et aux pratiques concrètes des acteurs régionaux<sup>1</sup>.» C'est dire, s'agissant en l'occurrence du développement de la régionalisation en France, que les relations sont particulièrement étroites entre société politique, système politique et politique publique<sup>2</sup>. La mise en évidence de ce type d'interaction conserve toute sa pertinence lorsqu'il s'agit de caractériser, plus largement, certaines des dynamiques territoriales actuellement en cours dans l'Union européenne et sur ses pourtours. Les recherches présentées dans ce numéro spécial permettent de prendre la mesure de deux phénomènes apparemment antagoniques mais, en réalité, au moins partiellement conjoints : d'une part, l'extrême diversité tout à la fois de la position des régions dans leur cadre national et de leur condition

---

\* Directeur de recherche au CNRS, CERVL - Pouvoir, Action publique, Territoire, Institut d'Études politiques de Bordeaux.

1. Jacques CHEVALLIER, «Les ressources juridiques des régions», dans Conseil régional de Picardie, 1972-1982-1992 : deux décennies de régionalisation, Amiens, Conseil régional, 1992, p. 343.
2. H. V. SAVITCH et R. K. VOGEL adoptent une perspective analogue pour rendre compte de la transformation du système politique des régions (*regional politics*) urbaines américaines : «Informellement, le système politique régional consiste en des réseaux politiques qui se forment pour gouverner des groupes de collectivités locales ; en des liens économiques qui conditionnent la croissance et le déclin des communautés ; et en un tissu complexe de moyens de transport, de coutumes et d'arrangements sociaux qui constituent l'étalement urbain en Amérique. Le système politique régional transcende les juridictions légales à cause de la nécessité de promouvoir le développement économique, de protéger l'environnement, de reconstruire les infrastructures, d'assurer de nouveaux services, et, surtout, de conduire les politiques publiques dans un univers de compétition. Par définition, le système politique régional est intergouvernemental, enchâssé dans des liens économiques entre villes et banlieues et alimenté par la mobilité du capital, le travail et la culture.» («Introduction : Regional Patterns in a Post-City Age», in H. V. SAVITCH et R. K. VOGEL, *Regional Politics. America in a Post-City Age*, London, Sage (Urban Affairs Annual Reviews, 45), 1996, p. 3).

d'accès à la scène internationale, et, d'autre part, la relative convergence de la portée et de la signification des logiques territoriales d'action.

Si le panorama d'ensemble des régions européennes paraît dominé par la disparité, ce n'est pas seulement du fait de la prégnance des différences inter-étatiques à caractère proprement institutionnel ; c'est aussi et peut-être surtout en raison de l'impact de facteurs politico-culturels et socio-économiques qui contribuent fortement à l'évolution de l'architecture des pouvoirs dans l'espace européen. Ici, sont avant tout à l'œuvre des dynamiques ethniques porteuses d'identités territoriales mobilisatrices à tendance émancipatrice. Là, prédomine plutôt une forte capacité à répondre aux stimuli économiques externes et à développer un système d'action permettant de tirer parti de la globalisation par la captation de ses effets territoriaux estimés positifs. Ailleurs, ce qui frappe d'emblée l'observateur, c'est une aptitude des acteurs publics à forger des alliances avec des acteurs privés et à réduire ainsi le caractère hiérarchique de l'exercice du pouvoir politique au profit d'un fonctionnement polycentrique qui s'appuie sur une pluralité de groupes d'acteurs régionaux et non plus sur les seuls appareils ou institutions politico-administratifs. En tout état de cause, on est fondé à avancer que dans tout processus de construction institutionnelle, à l'instar de l'exemple français évoqué dès l'abord, «s'entremêlent dynamique sociale, stratégies politiques et dispositif juridique», ce dernier n'étant souvent, somme toute, qu'une résultante formalisée des deux autres dimensions. On ne saurait dès lors s'étonner ni de la grande *variété* des modalités concrètes (rythme d'évolution, type de leadership, choix des alliances...) par lesquelles se matérialisent les mouvements d'institutionnalisation, ni de la relative homologie de ces mouvements, qui opèrent en effet en fonction de la construction d'un espace politique *commun* à l'échelle continentale.

## **I – Les conditions nationales de l'ouverture internationale des régions**

Le large éventail des attitudes et des comportements des dirigeants régionaux, que l'on peut percevoir d'un pays à l'autre, tient souvent plus au poids différentiel des différents facteurs d'évolution et à leur ordonnancement au sein des systèmes d'action qu'à la nature intrinsèque de ces facteurs.

On dispose avec l'Allemagne d'un bon exemple de la façon dont les conditions politiques internes peuvent contribuer à l'instauration d'un gouvernement de troisième niveau à l'échelon européen. L'analyse dont elle est ici l'objet montre en quoi l'étroite imbrication, sur le plan des partages de souveraineté, entre l'évolution des structures institutionnelles fédérales et celle des instances européennes permet de comprendre le processus de réforme constitutionnelle et la reconnaissance des droits des Länder en matière de «politique étrangère». La préparation du traité de Maastricht, qui s'est déroulée dans le contexte de la réunification, a offert aux Länder l'occasion de manifester leur volonté de participer plus étroitement à l'élaboration des politiques européennes conformément à l'esprit du fédéralisme coopératif. Le

Bade-Wurtemberg, cofondateur en 1985 de l'Assemblée des régions d'Europe et membre du «Quadrige européen» – aux côtés de la Lombardie, de la Catalogne et de la région Rhône-Alpes – illustre parfaitement une telle orientation, qui entend fonder l'ouverture internationale sur une compétence constitutionnellement reconnue. Pour comprendre l'importance que ses dirigeants attribuent au développement de cette ouverture, il convient de prendre en compte deux indicateurs majeurs : c'est leur Land qui dispose de la plus longue frontière internationale<sup>3</sup>, et le tissu économique des PME – qui, plus que les grandes entreprises, dépendent de la coopération inter-régionale – y est particulièrement dynamique<sup>4</sup>. Cette dernière observation, qui concerne précisément une région «forte», conduit à prendre en compte la distinction que l'on peut opérer entre les intérêts stratégiques des régions périphériques et ceux des régions centrales en matière de recomposition des rapports qui lient les divers niveaux territoriaux de pouvoir : «Les régions centrales prônent une «Europe des régions» qui veille à l'autonomie des institutions régionales, à l'application du principe de subsidiarité et à la concertation sur toutes les décisions importantes dans le cadre d'une Chambre des régions. En revanche, la stratégie des régions périphériques tend vers l'«Europe avec les régions», au sein de laquelle les régions, les gouvernements nationaux et les institutions européennes coopéreraient dans un système de prise de décisions conjointe<sup>5</sup>.» Cette dissociation et cette divergence de vues tiennent au poids relatif des considérations pragmatiques et des enjeux économiques, qui l'emportent à l'évidence sur les clivages idéologiques : elles sont caractéristiques, en Allemagne, d'une «régionalisation sans régionalisme<sup>6</sup>».

Cette situation est fort éloignée de celle des systèmes politiques pluri-nationaux marqués, jusque dans leur organisation politique et administrative, par l'expression et la prise en compte des revendications de nations minoritaires. Il importe de comprendre que le mouvement de «morcellisation» ou de «balkanisation» qui touche l'ensemble de la planète prend en Europe un tour singulier : le regroupement des États renforce la tendance à la distanciation des rapports intra-étatiques parce qu'il offre à cette dernière une alternative en

3. À l'inverse, en ce qui concerne le Land de Hesse, «il semble que, par le passé, des projets de coopération inter-régionale aient été freinés par le fait qu'il est situé géographiquement au centre de l'Allemagne et ne dispose pas de frontières communes avec des régions étrangères. Cela explique l'absence de motivation d'une coopération inter-régionale qui – comme dans le cas du projet "Saar-Lor-Lux" (Sarre-Lorraine-Luxembourg) – tente souvent d'instaurer des espaces d'interactions économiques et culturelles entre des régions divisées par des frontières nationales.» (Groupe de recherche «Coopération inter-régionale en Europe» de l'Université de Gießen, «La deuxième vague de coopération inter-régionale en Allemagne : les partenariats de la Hesse», dans Richard BALME, *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, p. 147)

4. *Ibid.*, pp. 144-145.

5. Arthur BENZ, «Les régions allemandes dans l'Union européenne : de la politique conjointe à la gouvernance polycentrique», dans Patrick LE GALÈS et Christian LEQUESNE (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 127.

6. *Ibid.*, p. 129.

termes de cadre institutionnel supranational, qui exerce certes une fonction normalisatrice et régulatrice mais qui est aussi ressenti comme plus lointain et donc politiquement moins contraignant. Critique à l'égard du fédéralisme, dans lequel il voit «un système d'homogénéisation», le nationaliste modéré Jordi Pujol, reconduit en octobre 1999 à la présidence de la Catalogne pour un sixième mandat consécutif et en qui d'aucuns voient le vice-roi d'Espagne, se dit en faveur du concept de «société distincte», qui fait délibérément écho à la position naguère défendue par le Québec au sein de la fédération canadienne : «Comme le Pays basque, nous sommes distincts de l'ensemble de l'Espagne, et nous réclamons un statut particulier. Nous sommes une vraie nation – pas une région – avec notre langue, notre culture, notre identité, notre conscience historique, nos institutions traditionnelles et notre volonté de les préserver<sup>7</sup>.» Dans cette perspective, l'Europe des régions «est une façon d'équilibrer la construction européenne en lui donnant une base très large. Il y aurait transfert de compétences des États vers le haut, vers les institutions européennes, et d'autres vers le bas, vers les régions. Ce qui permettrait, dans beaucoup de domaines, une plus grande capacité d'action<sup>8</sup>». Cette option délibérément prudente du gouvernement catalan – construire une «nation sans État» – suscite l'impatience de jeunes nationalistes, favorables à l'adoption d'une orientation clairement indépendantiste et donc moins sensibles que leurs aînés à la coexistence pacifique d'identités plurielles<sup>9</sup>. L'analyse, qui souligne de telles divergences idéologiques à l'intérieur même de formations partisans, montre aussi et surtout en quoi les modes d'insertion dans le jeu européen des trois nations historiques (Catalogne, Pays basque et Galice) découlent de modèles culturels et de systèmes idéologiques construits sur la longue durée. Le caractère «particulariste» et «ilien» du nationalisme basque de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle se retrouve ainsi aujourd'hui encore dans les résultats des enquêtes d'opinion, ainsi que le montre la contribution consacrée à l'Espagne : «Les Basques se sentent à la fois moins espagnols et moins européens que les Catalans» ; pour nombre d'entre eux, l'Europe des régions est une étape sur la voie de l'indépendance *via* un processus de dissolution de l'État. En revanche, l'identité régionale des Galiciens, dont le nationalisme a toujours été moins fort et qui sont également moins intégrés à l'Europe que les Catalans, entre en parfaite composition avec l'identité espagnole. L'étude du système politique espagnol permet de formuler une double remarque à caractère plus général : en premier lieu, la disparité des intérêts des régions européennes et le caractère asymétrique des formes prises par la «régionalisation» ne s'observent pas seulement sur le plan inter-étatique mais également à l'intérieur même des

7. Jordi PUJOL, interview par Pierre-Alain FURBURY, «Le modèle québécois serait une solution satisfaisante», *Les Échos* (Paris), 21 octobre 1996.

8. *Ibid.*

9. Sur la pluralité des identités des Catalans, voir aussi Luis MORENO, Ana ARRIBA et Aracelli SERRANO, «Multiple Identities in Decentralized Spain : The Case of Catalonia», *Regional and Federal Studies*, vol. 8, n° 3, 1998, pp. 65-88 ; selon les auteurs, c'est le lieu de naissance, selon qu'il se situe ou non en Catalogne, qui constitue la variable la plus discriminante pour la construction d'une typologie en termes d'auto-identification duale.

frontières d'un État<sup>10</sup> ; en second lieu, les stratégies régionales ne s'élaborent pas *ex nihilo* : elles sont avant tout des formes actualisées de dynamiques socio-politiques ethno-territoriales historiquement constituées qui, en l'absence de cadre constitutionnel apte à en réguler l'expression, peuvent se trouver aujourd'hui *de facto* en synchronie avec l'intégration européenne. Dans ces conditions, le mode spécifique de développement et d'instrumentalisation des relations internationales par les nations historiques – d'Espagne notamment – représente un bon indicateur de l'attitude qu'adoptent plus généralement leurs dirigeants à l'égard de leur capitale nationale et de Bruxelles.

Dans un contexte de transformation plus radicale, et quasi atypique, des structures étatiques, cette observation vaut également pour la Belgique : les relations internationales des entités fédérées y constituent une forme de garantie et de visibilité de l'autonomie acquise sur le plan interne par voie de régionalisation puis de fédéralisation. La relation avec l'«étranger» est comme fondatrice, sinon de la personnalité politique proprement dite, du moins de l'image de soi et de l'auto-représentation ; exerçant ainsi une fonction spéculaire, elle constitue en retour un composante du projet collectif. L'accès à la scène internationale est d'autant plus crucial que, comme le souligne l'analyse consacrée à la Belgique, ses «entités fédérées (...) n'appartiennent plus au monde commun des 'régions'» : elles ont été pleinement parties prenantes des accords de l'Uruguay Round, des traités d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne ainsi que des accords d'association entre celle-ci et des pays d'Europe centrale et orientale. Leur participation à l'élaboration du droit primaire européen témoigne de l'instauration d'un État subsidiaire<sup>11</sup>. Déjà forte, l'identité ethnique et linguistique de ces entités s'est elle-même trouvée renforcée par la réforme des structures étatiques, synonyme de segmentation de l'État unitaire initial : dans cette ligne, la politique extérieure des Régions et des Communautés est placée au service de la construction identitaire. Mais ce processus de construction n'est pas exempt de différenciation territoriale : contrairement à la situation qui prévaut en Flandre, où l'émancipation politique prime sur la simple construction identitaire, la faveur accordée par la population aux nouvelles entités en Wallonie et à Bruxelles paraît se maintenir à un niveau inférieur à celle dont continue de bénéficier l'État belge.

10. En ce qui concerne l'analyse de l'asymétrie comme déterminant de la stratégie internationale d'entités fédérées – canadiennes en l'occurrence –, cf. Guy GOSSELIN et Gordon MACE, «Asymétrie et relations internationales : les provinces canadiennes, l'Europe et l'Amérique latine», *Études internationales*, vol. xxv, n° 3, septembre 1994, pp. 523-551 : «C'est essentiellement une forte volonté politique et gouvernementale qui explique le mieux la différence de comportement du Québec face à l'Amérique latine et à l'Europe par rapport à celui de l'Ontario et même de l'Alberta. Cette volonté gouvernementale, constante au cours des trente dernières années, est elle-même le résultat d'une asymétrie objective et subjective du Québec par rapport à l'ensemble canadien.» (p. 550)

11. Voir aussi Françoise MASSART-PIERARD, «Les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne», *Politique et sociétés*, vol. 18, n° 1, 1999, p. 27.

## II – La construction d'un espace politique commun

L'expression multiforme des intérêts internationaux des régions européennes ne saurait être appréhendée sans la prise en compte de la forte imbrication du niveau régional et du niveau européen et de l'effet d'entraînement qu'exercent les instances européennes<sup>12</sup>. L'analyse des différentes situations nationales montre que l'affirmation et le renforcement de ces instances rendent possibles et légitimes tout à la fois l'affirmation et le renforcement concomitants des instances sub-nationales : il s'établit entre les unes et les autres une incontestable alliance objective. Sur des plans différents mais homologues, le développement de la coopération inter-insulaire en Méditerranée et la création du Comité des Régions constituent deux traductions de cette convergence d'intérêts. À l'instar de l'Arc atlantique, la structuration de l'Arc latin (qui réunit huit régions continentales de l'Espagne, de la France et de l'Italie ainsi que la Corse, la Sardaigne et les Baléares) est un effet direct de l'intégration communautaire ; elle constitue à son tour un facteur majeur non seulement de l'action de l'Union européenne dans l'ensemble du bassin méditerranéen mais aussi, s'agissant notamment de la région Corse, un élément de stabilisation politique par voie de collaboration avec des entités insulaires dotées d'un statut d'autonomie interne.

La création du Comité des Régions représente une étape cruciale dans la mise en œuvre de la conception des institutions européennes selon laquelle doit être renforcée l'association des instances sub-nationales à la préparation des décisions, fût-ce dans le cadre – provisoire ? – d'une assemblée consultative<sup>13</sup>. Les échanges qui se développent dans cet espace de communication ne pourront pas ne pas avoir eux-mêmes des effets sur l'évolution des États membres – ceux en particulier qui sont demeurés le plus éloignés du modèle « régional » –, dans le sens d'une réduction relative des disparités structurelles, ainsi que sur le renouvellement d'une partie de la classe politique. Sa force potentielle tient au fait qu'il traduit somme toute sur le plan institutionnel la place qu'occupent désormais les régions dans une économie internationale qui est à la fois globalisée et polycentrique, sans doute parce qu'elle-même commandée par le double impératif de la flexibilité des facteurs de production et de la re-territorialisation de la gestion des rapports sociaux. Toutefois, il convient de ne pas considérer le Comité comme un acteur collectif homogène. En effet, indépendamment de ses clivages partisans internes, y siègent non seulement des représentants de différents niveaux de collectivités territoriales, mais aussi des dirigeants de régions de puissance économique différente dont les intérêts, ainsi que l'a montré l'analyse de la situation allemande, sont

12. Cf. Kepa SODUPE, «The European Union and Inter-regional Cooperation», *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 1, 1999, pp. 58-81.

13. D'autres innovations institutionnelles de ce type méritent également attention : voir en particulier Jose Luis de CASTRO, «The Other Dimension of Third-Level Politics in Europe : The Congress of Local and Regional Powers of the Council of Europe», *Regional and Federal Studies*, vol. 9, n° 1, 1999, pp. 95-110.

partiellement antagoniques<sup>14</sup> : le Comité ne peut que refléter dans ses rangs la mise en place, à l'échelle de l'Europe, d'une nouvelle hiérarchie territoriale que n'atténuent guère les politiques communautaires de cohérence économique et de cohésion sociale et qu'amplifie même la constitution de réseaux inter-régionaux. Dans leur champ propre de mise en œuvre, les objectifs de ces réseaux correspondent à l'analyse générale que propose Vincent Lemieux de cette forme d'action collective, singulièrement en matière de contrôle et de maîtrise de l'environnement *externe* par leurs membres : « Comme les réseaux interorganisationnels d'entreprises, les réseaux qui participent aux politiques publiques regroupent des acteurs collectifs, même si les relations à l'intérieur des réseaux tiennent souvent à des individus qui se connaissent personnellement. La plupart des acteurs collectifs consistent en des appareils, dont la finalité première tient à la mise en ordre de la variété dans leur environnement externe pertinent. S'ils appartiennent à des réseaux, c'est ou bien pour partager, au moyen d'interconnexions ou autrement, de l'information qui leur est utile dans les activités reliées à cette mise en ordre, ou bien pour favoriser la formation de coalitions qui permettent de mieux contrôler, contre des adversaires, les activités dans l'environnement externe<sup>15</sup>. »

Si les modèles idéologiques sur lesquels s'élabore le développement des relations internationales des régions diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, l'appréciation par les dirigeants régionaux des possibilités qu'ils ont de tirer parti des enjeux que représente la globalisation joue plutôt dans le sens d'une convergence des principes d'action. En la matière, la dimension économique du jeu politique peut s'avérer primordiale : elle explique, on l'a vu, les différences d'orientations des régions périphériques et des régions centrales en Allemagne ; l'étude de la Belgique souligne, dans cette perspective, que « le contenu substantiel de l'intérêt des composantes de l'État fédéral, comme pour les États, est formé de l'élément économique » et que « la recherche de la prospérité est (...) déterminante pour les 'Régions' belges » ; on sait par ailleurs que l'appui apporté par la formation politique de Jordi Pujol au gouvernement du socialiste Felipe Gonzales puis à celui du conservateur Jose Maria Aznar a été en grande partie commandé par le souci de contribuer, par le renforcement de la stabilité politique en Espagne, à l'entrée de celle-ci dans la zone Euro, condition essentielle de la poursuite du développement de l'économie catalane<sup>16</sup>...

La profonde hétérogénéité géo-économique de l'espace européen offre en définitive à la Commission une opportunité privilégiée d'intervention : au travers de la politique régionale et d'aménagement du territoire, elle lui

14. Cf. Rosarie E. McCARTHY, « The Committee of the Regions: an Advisory Body's Tortuous Path to Influence », *European Public Policy*, vol. 4, n° 3, 1997, p. 449.

15. Vincent LEMIEUX, *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, PUF, 1999, p. 111.

16. Cette observation vaut également, par exemple, pour les régions italiennes ; cf. Robert LEONARDI et Raffaella Y. NANETTI, « Emilia-Romagna and Europe : A case Study of Regional Transformation in Preparation for the Single Market », dans *The Regions and European Integration. The Case of Emilia-Romagna*, Londres, New York, Pinter Publishers, 1990, p. 2.

permet de développer des rapports avec des partenaires sub-étatiques et de constituer ainsi une force de restructuration institutionnelle qui tend à transformer les relations intergouvernementales au sein de l'Union européenne en un système de gouvernance multi-niveaux. Cette forme de partenariat et de recomposition des rapports de pouvoir constitue évidemment un facteur important de mobilisation régionale et, d'ailleurs, l'une des principales entrées de nombre de régions sur la scène internationale, souvent par voie de «coalitions» inter-régionales ; toutefois, en raison même de la différence de leur niveau de développement, les chances que les régions ont de s'imposer en tant qu'acteurs majeurs du jeu politique européen demeurent fort inégales, d'autant que «les États-nations ont perdu leur centralité mais pas leur importance<sup>17</sup>».

---

17. Patrick LE GALES, «Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses relatives et nouvelles mobilisations», in Patrick LE GALES et Christian LEQUESNE (dir.), *op. cit.*, p. 262.