



HAL
open science

Les régions et l'Europe. Économie politique et construction institutionnelle

Jacques Palard

► **To cite this version:**

Jacques Palard. Les régions et l'Europe. Économie politique et construction institutionnelle. Sciences de la société : Les cahiers du LERASS, 1995, Les régions dans l'Europe, 34 (1), pp.3-10. <10.3406/sciso.1995.1196>. <halshs-04966302>

HAL Id: halshs-04966302

<https://shs.hal.science/halshs-04966302v1>

Submitted on 25 Feb 2025

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Les régions et l'Europe. Économie politique et construction institutionnelle

Jacques Palard

Citer ce document / Cite this document :

Palard Jacques. Les régions et l'Europe. Économie politique et construction institutionnelle. In: Sciences de la société, n°34, 1995. Les régions dans l'Europe. pp. 3-10;

doi : <https://doi.org/10.3406/sciso.1995.1196>

https://www.persee.fr/doc/sciso_1168-1446_1995_num_34_1_1196

Fichier pdf généré le 07/12/2021

LES RÉGIONS ET L'EUROPE ÉCONOMIE POLITIQUE ET CONSTRUCTION INSTITUTIONNELLE

Jacques PALARD*

Comment rendre compte de l'émergence conjointe de nouveaux territoires de l'action publique, à la fois supra et infra-nationaux ? Malgré l'évidente polysémie de la notion de « région » et la profonde disparité de l'architecture des systèmes politiques des Douze, peut-on déceler, à l'échelle européenne, les indices d'une relative homogénéisation institutionnelle ? Comment se conjuguent, au sein de la politique régionale communautaire, la volonté clairement affichée de réduire l'écart entre les niveaux de développement et de richesse et celle, moins manifeste mais aux effets peut-être plus marqués, d'orienter les modalités de l'intégration politique de l'espace européen ? Selon des approches diverses mais complémentaires, ces questions traversent les contributions de cette livraison qui, toutes, traitent d'un même processus d'innovation en cours, de ses déterminants et de ses figures, de ses acteurs et des résistances qui lui sont opposées, de ses principales lignes de force mais aussi de l'incertitude de son devenir à moyen terme.

Les rapports nouveaux qui s'engagent entre l'Union Européenne, les États membres et les régions sont placés sous le signe de la complexification. La difficulté d'analyse tient, pour une large part, à la forte intrication du substrat économique-financier et de la forme institutionnelle de ces interrelations, des logiques d'action qui les portent et des stratégies qui entendent capter et orienter leurs incidences géopolitiques. Il est, en effet, pour le moins malaisé d'opérer le partage entre ce qui relève de l'ordre économique,

* Directeur de recherches CNRS en Science Politique, CERVL, IEP de Bordeaux (Domaine universitaire, BP 101, 33405 Talence Cedex).

de la construction du marché et des échanges, des flux de capitaux, de la localisation des entreprises, et ce qui participe de l'ordre politique et institutionnel, de la construction de vecteurs de régulation socio-politique, de la mise en cohérence discursive et pratique de l'espace européen. Cette distinction à visée analytique des niveaux opératoires n'exclut pas, bien au contraire, leur articulation concrète, qui apparaît clairement dans l'intitulé du tout récent rapport *Compétitivité et cohésion* de la Commission européenne (1994) sur l'évolution socio-économique des régions et dont l'étude entre parfaitement dans le champ de la théorie anglo-saxonne de la « *political economy* ». Celle-ci traite, en effet, notamment des rapports entre système économique et souveraineté politique, du choix entre les systèmes économiques et entre les politiques publiques dont dispose un corps social pour coordonner et rétribuer la participation de ses membres à l'économie ainsi que du partage souhaitable des « compétences » entre marché libre et intervention publique.¹

GLOBALISATION ET LOCALISATION

La formation de réseaux mondiaux d'entreprises interdépendantes et la mobilité accrue des facteurs de production jouent d'ores et déjà un rôle déterminant dans l'organisation de l'espace économique. Le passage de la simple internationalisation (entendue comme extension géographique croissante des activités économiques à travers les frontières) à la globalisation, « *forme plus avancée et plus complexe [...] qui implique un certain degré d'intégration fonctionnelle entre des activités dispersées à l'échelle internationale* » (De Vet, 1993, p. 103), entraîne la constitution de pôles géographiques de production et d'innovation. Pour évaluer à sa juste mesure l'impact territorial de ce redéploiement, il convient de considérer ensemble deux types de données : d'une part, l'acuité des différences inter-régionales en matière de dotation en facteurs de production, singulièrement dans les domaines de la formation professionnelle et de la capacité d'innovation, cette dernière étant elle-même fondée sur l'importance relative du secteur de la recherche et du développement technologique ; d'autre part, les stratégies de localisation des firmes qui répondent désormais moins à la quête d'une main-d'œuvre bon marché qu'à celle des bénéfices externes, directement liés aux caractéristiques de l'environnement (proximité du marché, qualité de la main-d'œuvre, infrastructures de transports et de télécommunications,

1. On peut, sur le mode analogique, appliquer aux effets recherchés par la politique régionale communautaire l'analyse d'Edmund Phelps : « *Ce qui cimenter une société, ce sont les avantages réciproques que trouvent ses membres à procéder entre eux à des échanges, à collaborer ensemble à la production et à échanger des produits. L'économie d'une société est le terrain de rencontre en vue de tels échanges. En participant à cette économie, en mettant en commun leurs efforts pour obtenir des créances sur les biens produits, les membres d'une société peuvent espérer faire mieux qu'en vivant isolés. Si les échanges ne pouvaient être effectués, la société ne pourrait fonctionner ; elle se désagrègerait alors en sociétés plus petites, permettant l'échange.* » (1990, p. 3). Voir aussi Robbins (1963), en particulier le chapitre 6 : « *The meaning of economic integration* », ou Eyestone (1972),

implantation d'entreprises permettant un effet d'agrégation, d'intégration ou de spécialisation régionale...). Ce changement de déterminants intervient directement sur l'orientation territoriale des investissements. En raison même de la mobilité croissante du capital, il induit un processus de concentration sur lequel les responsables de l'aménagement du territoire n'ont finalement que peu de prise en amont : « *la plupart des groupements de production novateurs sont localisés dans les régions clés (pôles) ou intermédiaires. Cette répartition a des chances d'être renforcée par la distribution spatiale des investissements directs de l'étranger, qui tendent à se concentrer dans les pôles les plus prospères ou en tout cas les zones les plus urbanisées* » (De Vet, 1993, p. 131).¹ Loin d'être une base de prédation, le territoire local et régional devient, pour les entreprises engagées dans le processus de globalisation, une base de structuration : il constitue une ressource primordiale, non seulement d'ailleurs pour la gestion stratégique de la production et des échanges, mais aussi pour l'ancrage des rapports sociaux internes à l'entreprise sur un espace préalablement identifié, sélectionné et valorisé. L'achèvement du marché unique est venu confirmer et conforter ce processus de globalisation et de spécialisation géographique.

Sans doute ne faut-il pas exclure *a priori* une certaine ouverture du « jeu », liée aux diverses incitations publiques qui cherchent à peser sur la localisation des investissements : D. Bartement et C. Bernié-Boissard estiment que la réorganisation de l'économie à l'échelle mondiale peut ainsi contribuer à renforcer le rôle des micro-échelons qui entretiennent des relations directes avec les institutions européennes et est susceptible de produire une nouvelle articulation entre l'économique, le spatial et le politique. L'efficacité d'une telle articulation en matière d'atténuation des disparités inter-régionales est cependant loin d'être acquise par avance, ainsi que le fait apparaître l'analyse comparative des modalités et du degré différentiels de l'intervention des exécutifs régionaux dans le développement des NTIC que proposent S. Bardou, P. Bouquillion et I. Pailliar. Le poids qu'exercent en la matière la structure économique de la région et le volontarisme politique de ses dirigeants est nettement plus affirmé en Catalogne ou en Bade-Wurtemberg qu'en Rhône-Alpes qui, à l'instar des autres régions françaises, pâtit d'une forme d'indétermination politique et cherche encore un modèle de gouvernement. On a là une parfaite application de l'analyse que M. Galloul consacre à l'ambiguïté de la notion de région, dont on ne sait pas toujours précisément si elle emprunte plutôt au territorial et au régionalisme institutionnel ou plutôt au sectoriel et au régionalisme fonctionnel, si elle constitue un espace de participation politique ou un support des processus d'internationalisation et de globalisation.

1. Le cas de la France, caractérisé, selon l'auteur, par une très forte pénétration étrangère, est également significatif d'une très inégale pénétration : au début de 1989 l'emploi total dans les établissements manufacturiers de plus de 20 salariés qui étaient propriété de l'étranger dépassait 700 000, soit 21 % de l'emploi manufacturier ; ce taux, qui était alors supérieur à 25 % en Picardie, Centre, Haute-Normandie, Bourgogne et Ile-de-France, n'était que de 12 % en Midi-Pyrénées et de 8 % en Bretagne.

L'IMPACT DES FONDS STRUCTURELS

Situées financièrement au second rang derrière la politique agricole commune, mais loin devant la politique industrielle et la politique énergétique, les actions communautaires visant à réduire les disparités inter-régionales occupent une place croissante dans le budget de l'Union Européenne : après un premier doublement de leur dotation entre 1987 et 1993, un nouveau doublement a été décidé lors du Conseil européen d'Édimbourg de 1992. Il conduit à affecter quelque 141 milliards d'Écus pour la période 1994-1999 : la part des politiques structurelles au sein du budget communautaire passera ainsi de 17 % en 1988 à 33 % au terme de la présente décennie. L'emprise croissante de ce champ d'action n'est évidemment pas sans rapport avec les élargissements successifs de la Communauté et l'accession au statut d'États membres de pays dont le PIB moyen par habitant est sensiblement inférieur à celui des pays du noyau initial issu du Traité de Rome : l'entrée de l'Irlande (1973), de la Grèce (1981), de l'Espagne et du Portugal (1986), ainsi que l'intégration de l'ex-RDA ont chacune provoqué un nouvel affaiblissement du PIB moyen de la Communauté.

Le rapport, déjà évoqué, que vient de présenter la Commission sur l'évolution socio-économique des régions reprend les termes du bilan publié en 1991 : le revenu par tête des dix régions les plus riches est environ trois fois supérieur à celui des dix régions les plus pauvres ; si l'on y inclut les nouveaux Länder allemands, le rapport passe de 3 à 4,5. L'urgence et l'importance des actions à entreprendre ont constitué pour la Commission l'un des vecteurs essentiels de son affirmation institutionnelle. Selon J.-P. Laborie et F. Taulelle, cette instance centrale, dont les modes d'intervention empruntent tantôt à l'administration de mission et tantôt à l'administration de gestion, a puisé dans la définition de normes communes d'éligibilité des régions aux fonds structurels le moyen de conforter son autonomie d'action et de développer sa propre capacité d'évaluation et son entregent. On ne saurait d'ailleurs être surpris du développement d'une politique redistributive alimentant un processus de centralisation et affectant ainsi fortement les relations inter-gouvernementales (Lowi, 1972).

Le renforcement du niveau régional, qui trouve dans la création et la mise en place du Comité des régions une traduction tangible, correspond aux intérêts de la Commission. Celle-ci tend à y voir une condition d'extension de sa marge de manœuvre et d'efficacité de son action, pour la raison même qu'évoque B. Kohler-Koch : un système politique régional disposant d'attributions suffisantes (capacité d'expertise, souplesse...) compte désormais parmi les facteurs de réussite économique, d'où l'intérêt d'une instruction régionale et locale approfondie des dossiers. À cet égard, la méthode d'évaluation de l'usage des fonds européens (ceux en l'occurrence de l'« objectif 2 », destinés aux régions en déclin industriel) qu'ont initiée et développée G. Di Méo et F. Santamaria – à la demande de la préfecture de la région Aquitaine – pour analyser le plan de conversion de la zone de

Lacq-Orthez, montre que l'effet de levier des subsides européens exerce un impact d'autant plus fort que les programmes financés sont assurés de revêtir une fonction d'armature stratégique pour la petite région et pour ses entreprises.

LES STRATÉGIES RÉGIONALES

Les régions n'assistent évidemment pas de façon passive à cette reposition ; espace du pouvoir (communautaire), elles sont également des espaces de pouvoir. Nombreuses sont celles qui cherchent à créer de l'identité territoriale, comme le montrent D. Bartement et C. Bernié-Boissard, qui retiennent le double aspect de la production gestionnaire d'un objet patrimonial et de l'incitation à une adhésion symbolique à cet objet. D'ailleurs, comme dans le cas allemand que développent W. Lilli et R. Hartig, la définition formelle et institutionnelle ne concorde pas nécessairement avec la vision idéale que s'en font les citoyens, ou plutôt les visions idéales différentielles, qui varient en fonction du statut social et de ce que les auteurs appellent les « mentalités » dans leur analyse de la référence territoriale, du processus d'identification et de l'identité régionale.

Les régions sont aussi, et d'une façon de plus en plus marquée, des acteurs majeurs d'une coopération décentralisée qui constitue l'un des sous-produits essentiels de la politique régionale communautaire. Ce sont le développement de ce champ d'intervention et la mise en œuvre de programmes spécifiques qui permettent avant tout de saisir, par exemple, la dynamique de la coopération transfrontalière et la constitution d'ensembles régionaux intra ou inter-nationaux. R. Balme, S. Brouard et F. Burbaud insistent sur l'importance de l'enjeu que constitue cette coopération inter-régionale pour l'« Europe des régions ». Faut-il voir dans la création de l'Arc Atlantique une invention territoriale par mobilisation ascendante, ou plutôt une adaptation pragmatique aux conditions de captation des ressources communautaires ? En tout état de cause, il s'agit là d'un « construit culturel » qui assure une fonction symbolique de médiation inter-institutionnelle et de valorisation des compétences des fonctionnaires régionaux. La constitution de l'eurorégion Catalogne-Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, étudiée par P. Ndiaye, présente un cas de figure plus complexe dans la mesure où la Catalogne est elle-même engagée dans d'autres réseaux de coopération, notamment dans le cadre du désormais célèbre « quadrige » européen et dans celui de la Communauté de Travail des Pyrénées. Sur un mode moins institutionnalisé mais non moins dynamique, le nouveau Land de Saxe trouve, dans ses échanges inter-régionaux (notamment avec la Bavière) et transfrontaliers (avec la Pologne ou la République Tchèque), ses propres modes de développement et de désenclavement ; selon B. Petit, l'intégration de l'Union Européenne résultera finalement plus de telles conditions de développement des régions périphériques que des politiques volontaristes mises en place par Bruxelles.

L'expression des revendications nationalistes, enfin, trouve dans le « format » régional de l'Union Européenne un cadre adéquat. On dispose d'un exemple on ne peut plus clair avec le Pays Basque Sud. F. Jauréguiberry montre que pour les nationalistes basques modérés, souveraineté du Pays Basque et unité de l'Europe vont de pair. D'où le caractère éminemment stratégique de l'adhésion basque à l'axe atlantique, que les acteurs économiques eux-mêmes prennent en compte par reconnaissance d'un projet historique sur la base d'une conscience identitaire et d'une logique politique de développement national.

Les facteurs socio-économiques n'expliquent donc pas seuls une expansion extra-nationale de relations de type quasi diplomatique qui relèvent souvent aussi, si ce n'est avant tout, de l'affirmation d'un statut proprement politique en marge des États-nations (Loughlin, 1993). Une comparaison pourrait être utilement conduite sur ce plan avec l'action internationale que développent les gouvernements « régionaux » des États fédéraux (*Études Internationales*, 1994). La diplomatie québécoise, bien qu'atypique à bien des égards, pourrait prendre ici valeur de référence (Balthazar, Bélanger, Mace, 1993).

LES TRANSFORMATIONS DES STRUCTURES ET DES FONCTIONS ÉTATIQUES

Les instances et les fonctions étatiques subissent le contrecoup direct des effets des politiques structurelles. C'est probablement sur ce point névralgique que les pronostics et les interprétations s'opposent le plus, surtout lorsque les uns et les autres sont porteurs de préférences ou, plus encore, d'intérêts institutionnels. Sans doute la Communauté reste-t-elle un ensemble d'États ; on peut cependant ne pas en déduire sans autre forme d'examen, sauf à s'en tenir aux organigrammes officiels et aux dispositifs formellement définis, que « *la construction européenne valorise le rôle de l'État* » et que « *la dévolution partielle de pouvoirs aux niveaux infra-nationaux passe par des décisions prises, non pas à Bruxelles, mais par les États réunis à Bruxelles* » (Foucher, 1993, p. 21). A. Smith et M. Smyrl soulignent, à cet égard, que la recherche d'interlocuteurs par les instances européennes conduit au remplacement du dialogue asymétrique Commission-États membres par un échange à plusieurs participants qui associe instances territoriales et forces économiques et sociales. Cet échange limite *de facto* le rôle de l'État à la fois « par le haut » et « par le bas » ; les Programmes intégrés méditerranéens ainsi que le Programme d'intérêt communautaire LEADER (axé sur le développement local en milieu rural) en constituent de bonnes illustrations.

Ces effets des politiques structurelles sur la construction institutionnelle ne peuvent être que nationalement différenciés. La contribution de D. Edye et de V. Lintner sur le Royaume-Uni rappelle, s'il en était besoin, qu'il est

des États membres de l'Union Européenne sans véritable structure régionale. Les autorités britanniques ne se trouvent pas seulement confrontées à la montée des mouvements nationalistes écossais et gallois : malgré les réformes centralisatrices et l'arrêt d'une politique régionale interventionniste opérés au cours des années 1980, elles ne peuvent plus ignorer les exigences de la Commission européenne, et la proposition des auteurs du récent *White Paper on Competitiveness* d'établir une dizaine de bureaux régionaux constitue l'amorce d'une évolution appelée inévitablement à s'amplifier dans le contexte de l'actuel débat constitutionnel sur le devenir des institutions britanniques.

Cela ne signifie pas que les États avalisent par avance une tendance au renforcement du niveau méso-gouvernemental. La France constitue un bon exemple d'active résistance. On sait à quelle polémique a donné lieu la formation de la composante française du Comité des régions, que les plus régionalistes s'emploient d'ores et déjà à transformer en futur Sénat des régions. Sur le terrain local de la mise en œuvre des fonds structurels, F. Laborie et F. Taulelle observent le renforcement des structures préfectorales, qui se manifeste notamment par la création de nouveaux services au sein des Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) et par l'émergence d'une nouvelle technocratie. Cette polarisation territoriale de l'État et sa modernisation prennent la forme d'une adaptation non seulement aux conditions d'un partenariat inter-institutionnel au sein duquel ses agents n'occupent plus systématiquement la position dominante, mais également à celles d'une régulation des rapports sociaux rendue plus cruciale par l'accentuation des écarts de développement. En d'autres termes, pris en tenaille par l'établissement de relations directes entre les instances européennes et les représentants autorisés des collectivités régionales et locales (ceux des départements et des communes, par exemple, dans l'application du programme LEADER), les services compétents de l'État entendent contenir un processus de marginalisation et de perte d'emprise et sauvegarder leur capacité de médiation sociale. B. Kohler-Koch estime, à cet égard, que les effets sociaux des disparités économiques entre le centre de l'Europe et sa périphérie, et au sein même des sociétés nationales, pourraient être singulièrement aggravés par la dissolution du pouvoir de l'État.

La leçon générale qui se dégage paraît relever du paradoxe : les régions sont devenues une composante essentielle de la construction européenne mais les États restent jalousement attachés à leurs prérogatives et freinent l'élaboration d'un droit positif qui officialiserait les nouvelles pratiques inter-institutionnelles. L'analyse du nouveau système d'action construit par ces pratiques impose en tout état de cause de privilégier les notions d'intérêts institutionnels, d'alliances objectives, de rapports de forces et de ce qu'il est convenu d'appeler les « *policy communities* ». Demeure une double question : comment s'opère la conjonction des interventions des acteurs

publics et des acteurs privés dans l'organisation de l'espace économique et politique européen, et de quelle façon s'engage la nouvelle division du travail en matière de représentation démocratique ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BALTHAZAR (L.), BÉLANGER (L.), MACE (G.), dir., 1993, *Trente ans de politique extérieure du Québec, 1960-1990*, Centre québécois de relations internationales, Éd. du Septentrion.

COMMISSION EUROPÉENNE, 1994, *Compétitivité et cohésion : tendances dans les régions. Cinquième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté*, Bruxelles-Luxembourg.

DE VET (J.A.), 1993, « Globalisation et compétitivité locale et régionale », *STI Revue (Science, Technologie, Industrie)*, OCDE, n° 13, décembre.

ÉTUDES INTERNATIONALES, 1994, « Politiques extérieures d'États non souverains : convergences et divergences », vol. 25, n° 3, septembre.

EYESTONE (R.), 1972, *Political Economy : Politics and Policy Analysis*, Chicago, Markham Pub.

FOUCHER (M.), 1993, « Jeux de frontières », *Pouvoirs Locaux*, n° 19, décembre.

LOUGHLIN (J.), 1993, « Nation, State and Region in Western Europe », *Revue de Science administrative de la Méditerranée occidentale*, n° 1-4,

LOWI (Th.), 1972, « Four systems of Policy, Politics and Choice », *Public Administration Review*, n° 32, juillet-août.

PHELPS (E.S.), 1990, *Économie politique*, trad. franç., Paris, Fayard.

ROBBINS (L.C.), 1963, *Politics and Economics : papers in political economy*, London, MacMillan.