

LES POLITIQUES RÉGIONALES EN EUROPE

Dusan SIDJANSKI
Charles RICQ

ACTES DU COLLOQUE DE GENÈVE
MAI 1982
ASSOCIATION DES INSTITUTS D'ÉTUDES EUROPÉENNES (AIEE)

Publié avec l'aide du Fonds national suisse
de la recherche scientifique

L.E.P., Loisirs et Pédagogie S.A.



EDITIONS REGIONALES
EUROPÉENNES S.A.

Collection L.E.P. Université dirigée par Dusan Sidjanski

La collection L.E.P. Université se propose de faire connaître en Suisse et à l'étranger des ouvrages scientifiques de haute tenue ayant trait principalement aux domaines des sciences humaines sociales, économiques et politiques.

La collection contribue aux échanges internationaux des connaissances et vise en particulier à assurer une large diffusion des travaux originaux dus aux enseignants et chercheurs des universités et centres suisses.

Chez le même éditeur:

La Convention de Lomé UN DÉFI À L'INÉGALITÉ

M^{me} A. HOUGASSIAN-RUDOVICH
Etude d'une mutation

La Communauté internationale réclame, depuis une dizaine d'années, la mise en place d'un nouvel ordre économique international, qui assure le décollage économique des pays en voie de développement et atténue les effets de la crise. Par ses objectifs – programmation de l'aide par projets, soutien aux efforts d'intégration, stabilisation des recettes d'exportation – la Convention de Lomé s'intègre dans le débat international. Elle constitue une troisième voie entre une dépendance à bien des égards maintenue et une autonomie difficile à assumer.

148 x 210 mm, 272 pages.

LE SYSTÈME POLITIQUE PORTUGAIS FACE À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

J. DURÃO BARROSO

Un premier bilan de la jeune démocratie portugaise. Edité par l'Association portugaise pour l'étude des relations internationales et diffusé par les Editions Loisirs et Pédagogie S.A.

148 x 210 mm, 268 pages.

LE RÔLE POLITIQUE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

P. URIO

Dans son ouvrage, Paolo Urrio, professeur à l'Université de Genève, démontre l'importance de l'intervention de l'administration publique dans la structure du pouvoir, grâce notamment au rôle essentiel qu'elle joue dans le processus des décisions politiques.

148 x 210 mm, 304 pages.

Fr. 44.—

Tirage de la première édition: 800 exemplaires

L.E.P., Loisirs et Pédagogie SA, Lausanne 1985
ISBN 2-606-00603-8

Les rapports que nous publions dans ce volume ont été présentés et discutés au cours du colloque sur les politiques régionales en Europe, qui a été organisé les 29 et 30 avril 1982, à Genève, par l'Association des Instituts d'Etudes Européennes, en collaboration avec l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Genève et le Centre Européen de la Culture.

Nous tenons à exprimer notre reconnaissance, à la Commission des Communautés européennes dont le soutien financier a facilité l'organisation de ce colloque; au Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique dont le subside a rendu possible la publication de ces actes; ainsi qu'à l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes et au Centre Européen de la Culture qui nous ont apporté leur soutien actif.

Nos remerciements s'adressent en particulier à Madame D. Franke, secrétaire de l'ATEE, cheville ouvrière du colloque ainsi qu'à MM. J. Condomines et F. Saint-Ouen qui ont relu les diverses contributions et rédigé les résumés.

Dusan Sidjanski et Charles Ricq

LES POLITIQUES RÉGIONALES
EN EUROPE

SOMMAIRE

	<u>page</u>
PREFACE Antoine Bailly	13
INTRODUCTION Dusan Sidjanski et Charles Ricq . .	17

POLITIQUES REGIONALES
DES ETATS

BELGIQUE, PAYS-BAS

L'impact des politique régionales en Belgique et aux Pays-Bas W.T.H. MOLLE et J.H.P. PAELINCK . . .	27
Le régionalisme en Belgique Jean BEUFAYS	54

ESPAGNE

La politique régionale en Espagne Emilio FONTELA . . .	85
Problèmes régionaux et essais de solutions insti- tutionnelles : le cas de l'Espagne Franck MODERNE . .	105

FRANCE

L'historique de la politique régionale en France François-Georges DREYFUS . .	137
La régionalisation en France sous la Ve République Jacques CHATELAIN . .	155

CLASSIFICATION ET PERSPECTIVES DES POLITIQUES REGIONALES

	<u>page</u>
<u>ITALIE</u>	
L'Italie : problèmes régionaux et essais de solutions institutionnelles Giovanni CORDINI . . .	173

<u>ROYAUME-UNI</u>	
"Regional Policy" : the United Kingdom Case Richard Mc ALLISTER . . .	197
Regional Problems and Institutional solutions : the United Kingdom George William JONES . . .	217

<u>SUISSE</u>	
La politique régionale en Suisse : implications fédérales et cantonales Charles RICQ . . .	253
Quelques remarques à propos de la politique régionale en Suisse Ernst BRUGGER . . .	289

POLITIQUES REGIONALES DES INSTITUTIONS EUROPEENNES

La politique régionale des communautés européennes Paul ROMUS . . .	299
Bilan des politiques régionales et incompatibilités du point de vue communautaire Alain BUZELAY . . .	313
L'action du Conseil de l'Europe et de la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe en faveur de la décentralisation régionale Gérard BALOUP . . .	341
Les organisations régionales en Europe Charles RICQ . . .	371

Typologien für Regionalpolitiken in Westeuropa Gerhard LEITHÄUSER . . .	411
Les sept Europes : une typologie des régions de la Communauté Européenne Jonas CONDOMINES . . .	429
Pour un sénat des régions Denis DE ROUEMONT . . .	453
Conclusion : questions et perspectives Dusan SIDJANSKI . . .	459

P R É F A C E

=====

Antoine S. BAILLY
Université de Genève
Président de l'Association de
Science Régionale de Langue Française

Témoin de l'intérêt de nos sociétés pour les espaces régionaux, cet ouvrage sur les politiques régionales en Europe constitue plus qu'une étape dans la réflexion sur ce thème ; non seulement il pose le problème de l'unité territoriale régionale et de ses mécanismes politiques, mais aussi - et c'est sans doute son apport le plus important - il offre une vision globale des relations entre les diverses dimensions de la vie humaine, qu'elles soient économiques, sociologiques ou géographiques. Loin de se contenter de citer des données brutes régionales et des cadres juridiques, les auteurs, à propos de divers pays européens, s'ouvrent à une vision qualitative du phénomène régional ; une vision qui, au-delà de la qualité de vie, fait appel à la notion de bien-être, c'est-à-dire aux aspirations des individus par rapport à leur territoire de vie, et aux moyens mis en oeuvre pour y répondre.

Ce mouvement traduit l'émergence d'un système renouvelé de valeurs régionales dans lesquelles conscience individuelle et conscience collective deviennent inséparables : la société crée des espaces que les individus vont vivre, mais par rétroaction, dans le temps, les individus infléchissent à leur tour le fonctionnement de la société.

La politique régionale est ainsi à la fois conséquence des logiques sociales et des quêtes individuelles d'un meilleur cadre de vie ; elle tente d'atteindre un équilibre entre ces deux volets que sont le système sociétal, reflétant le réseau complexe d'interactions fonctionnelles (symbiotiques), et le système symbolique, lié aux aspirations et aux valorisations des habitants.

Se trouve ainsi dépassée l'étape première de la simple découverte des inégalités régionales et la seule recherche de l'égalité économique. Certes, cette phase initiale a révélé les variations dans les transformations des espaces nationaux à la fois au niveau des infrastructures, des investissements, des salaires ; certes elle a permis aux chercheurs de se consacrer aux processus mis en oeuvre, pour ensuite envisager des correctifs économiques. Mais ne s'est-elle pas laissée subjuguée par les mythes égalitaires de la société industrielle, l'égalité devant le réfrigérateur, la télévision, l'automobile ?... Ce n'est que lors d'une deuxième étape, dont cet ouvrage est le reflet, qu'ont pu être analysés de manière comparative les effets initiaux de ces mesures correctives et leurs insuffisances pour le vécu des populations locales. L'ouvrage sur les politiques régionales en Europe sert ainsi de révélateur aux problèmes posés par les inégalités économiques régionales, mais aussi aux questions que se posent les régions sur le plan social et sur le plan culturel.

Cette prise de conscience apparaît, dans cet ouvrage, commune à tous les pays de l'Europe Occidentale. Et pourtant se posent toujours avec la même acuité les difficultés de collecte de l'information régionale, tant au niveau économique - absence de frontière, de monnaie - que culturel

et social - faiblesse des données qualitatives dans ces domaines -. Difficultés qui rendent délicates, malgré la conception de nouvelles banques de données, les comparaisons systématiques des situations et la mise en place de politiques au niveau de vastes ensembles géographiques comme la Communauté Européenne.

De telles difficultés nous amènent immédiatement à nous interroger sur le rôle des échelles spatiales dans le choix des politiques régionales. La région est-elle encore de nos jours l'aire idéale de développement des réseaux des relations sur le plan économique comme sur le plan culturel ? Est-elle un révélateur des structures des sociétés contemporaines ?

Répondre à ces questions suppose tout d'abord une réflexion théorique sur le concept régional, et sur le rôle du découpage spatial comme véhicule d'intérêts économiques et politiques, pour ensuite s'attacher aux aspirations des groupes humains qui vivent la région. Ainsi, tout en étant administrative et politique, la région est aussi conscience collective, qui fait apparaître les dialectiques du fixe et du mobile, de la sécurité et du risque, de la certitude conservatrice et de l'ambiguïté créatrice. Elle ne peut plus être conçue simplement comme sous-système national, mais comme une unité créatrice, disposant d'autonomie dans l'utilisation de ses potentialités. Il devient ainsi possible de parler de la région, système propre, composé de trois aspects principaux : structurel, fonctionnel, et subjectif. L'aspect structurel correspond à l'organisation par divers pouvoirs (politiques en particulier) des éléments du système dans l'espace (frontières, axes structurants, pôles...). L'aspect fonctionnel, quant à lui, émane des processus économiques

qui se déroulent dans le temps (flux économiques, boucles de rétroaction...). L'aspect subjectif, moins souvent abordé résulte du caractère relationnel et symbolique de la région (attachement, images mentales). Sans ces trois aspects, toute définition est incomplète et ne permet guère une compréhension de l'ensemble des mécanismes régionaux nécessaire à la mise en place de politiques.

A l'issue de cette présentation, serait-il possible de donner une définition opérationnelle de la région ? Outre son sens strict d'unité territoriale administrative ou de territoire possédant des caractères particuliers qui en font une unité, ne pourrait-on pas aussi la qualifier en termes relationnels : comme foyer de vie en lequel individus et groupes entretiennent des liens étroits ? La région, ainsi issue des relations humaines sur un territoire, se manifeste alors par un sentiment d'appartenance, qui est le fondement le plus solide pour la mise en place de politiques régionales.

BIBLIOGRAPHIE

- BAILLY A., La géographie du bien-être, PUF, Paris, 1981
- CLAVAL P., Régions, nations, grands espaces, Génin éd., Genève, Paris, 1968
- FREMONT A., La région espace vécu, PUF, Paris, 1976

I N T R O D U C T I O N

=====

par

Dusan SIDJANSKI et Charles RICQ

Pour la troisième fois, l'Association des Instituts d'Etudes Européennes a organisé conjointement avec l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de l'Université de Genève un colloque sur les politiques régionales en Europe. Le thème des régions tout en constituant une préoccupation centrale de l'AIEE, correspond par surcroît à la localisation géographique de ses instituts membres. Les instituts insérés dans les réalités régionales abordent les problèmes de l'union européenne sous l'angle à la fois européen et régional. De la sorte, chacun de ces instituts apporte, en raison de sa nature régionale, sa contribution originale aux recherches et aux enseignements sur l'Europe.

Le choix de Genève pour ce colloque sur les régions n'est pas dû au hasard. Depuis la création de l'Institut européen à Genève en 1963, Denis de Rougemont a inspiré et dirigé des travaux sur l'Europe des régions qui constitue une des dimensions principales de sa pensée et de son action européennes. Cette impulsion s'est concrétisée par l'organisation de plusieurs colloques sur les régions en 1969, 1975 et 1982 ainsi que par l'institution d'une section d'études régionales qui est une des spécificités de l'Institut européen de l'Université de Genève.

La plupart des travaux et recherches sur les régions se consacrent soit aux régions telles qu'elles ont été définies dans le cadre de la Communauté européenne, soit aux régions qui existent à l'intérieur des Etats de l'espace européen, surtout occidental. Partant, la problématique régionale se développe à deux niveaux en fonction de deux approches, nationale ou européenne, sans que des liens continus soient tissés entre ces deux types de régions pourtant complémentaires et qui font partie intégrante d'une même dynamique régionale.

Le colloque de l'AIEE et de l'IUEE sur les politiques régionales en Europe a pour but de ressouder ces deux approches. A cette fin, la conception et le programme du colloque ont cherché à répondre à un double souci. C'est ainsi que la première partie comporte des analyses des politiques régionales des Etats européens dans une optique comparative. Il s'agissait avant tout de présenter les expériences diverses, les politiques poursuivies et les institutions régionales mises en place par certains pays jusqu'en mai 1982. Sur ces réalités premières viennent se greffer des structures et des institutions européennes, celles plus larges et politiques du Conseil de l'Europe ainsi que celles plus fonctionnelles et plus concrètes de la Communauté européenne. La question centrale de la deuxième partie du colloque peut être dès lors posée en terme de subsidiarité, de compatibilité et de complémentarité des constructions nationales et européennes. Dans quelle mesure ces différentes structures et politiques se télescopent, se concurrencent ou s'imbriquent harmonieusement à tous les niveaux, à celui des régions en ce qui occupait ce colloque de Genève en mai 1982 ?

Si l'on envisage l'espace européen, non pas comme un tout homogène, politique et culturel, mais comme une constellation d'aires régionales et nationales plus ou moins bien articulées entre elles, force est d'en conclure à la nécessité d'une politique régionale non seulement conçue au plus haut niveau, mais également souhaitée et réalisée par les collectivités locales et régionales. Qu'est-ce au juste que cette politique régionale sans laquelle le processus d'intégration européenne ne se développerait pas harmonieusement ? Quel a été le rôle et l'importance de cette politique régionale dans l'action des institutions européennes et de la plupart de nos Etats ?

Qu'est-ce qu'une politique régionale ? En définissant la région en termes d'espaces variables au sein desquels vivent des collectivités ou des communautés, l'on implique que toute politique régionale vise à développer les relations harmonieuses entre cet espace et ces groupes ainsi qu'entre les groupes eux-mêmes. La politique régionale couvre donc tous les domaines qui affectent normalement le fonctionnement d'un groupe social dans un espace donné que ce soit au plan économique, social, culturel, démographique, administratif, écologique. Elle comporte aussi une dimension temporelle qui relève de la croissance ou du développement régulier et harmonieux de telle ou telle unité régionale. Politique industrielle ou infrastructurelle, politique de l'énergie ou de l'environnement, politique sociale ou culturelle, politique de l'emploi ou de la formation, politique des transports ou des investissements sont autant de composants, au niveau des collectivités régionales, de la politique régionale, articulée elle-même à son tour à un cadre national et européen. Cette façon de concevoir globalement la politique régionale dépasse par conséquent une simple réduction de celle-ci à l'amé-

nagement du territoire. L'émergence du phénomène régional dans tous les pays européens a pris une acuité telle que, pour maints problèmes, les régions, que ce soient comme entités administratives, comme ensembles polarisés, comme espaces homogènes ou hétérogènes, comme communautés culturelles ou linguistiques, sont devenues le révélateur et le catalyseur de beaucoup d'aspects de la problématique européenne, actuelle et future. Ainsi, à titre d'exemple, des problèmes de disparités entre Etats et de déséquilibres entre régions, d'harmonisation des politiques régionales et des politiques de développement, de chômage, d'emploi et de croissance régionale, ainsi que des problèmes de l'autonomie des régions et de leur rôle culturel, politique et économique.

Au-delà de cet aspect de révélateur et de catalyseur des problèmes européens, les régions semblent devenir un élément privilégié dans le processus lent et contradictoire de la construction européenne. Elles sont également partie prenante au redéploiement de l'espace politique et économique européen : au travers d'une accentuation ou d'une redécouverte des autonomies régionales, d'une fragile émergence des "institutions transfrontalières", d'un dialogue plus ou moins direct entre elles-mêmes et les institutions européennes, de la prise en compte des économies d'échelle et d'un schéma européen d'aménagement du territoire, ou au travers d'une convergence, voire d'une harmonisation des politiques régionales en Europe. Dans les processus d'évolution qui affecteront ces prochaines décennies, la société européenne, les régions, quel que soient leur mode d'exister et leur façon de s'articuler, verront fort probablement s'accroître leur rôle et leur importance, en fonction même de certains effets négatifs qu'elles mettent en relief, à savoir les déséquilibres économiques, sociaux, culturels ou institutionnels.

La Communauté européenne et le Conseil de l'Europe offrent l'exemple de deux approches de ces déséquilibres : si la Communauté européenne relève plutôt les déséquilibres sociaux et économiques, le Conseil de l'Europe, sans oublier les premiers, insiste sur les déséquilibres culturels et surtout institutionnels.

Dans une récente communication (1) au Conseil, la Commission énonce les cinq principes de base pour toute politique régionale communautaire :

1. La politique régionale fait partie intégrante des politiques économiques de la Communauté et des Etats membres.
2. Elle contribue à la convergence de ces politiques économiques.
3. Le renforcement de la politique régionale est une des conditions de la poursuite de l'intégration économique de la Communauté.
4. Les principales politiques communautaires ont des implications régionales dont il faut tenir compte, à la fois dans la conception et dans la mise en oeuvre de ces politiques.
5. Une coordination des politiques régionales nationales ainsi que de celle de la Communauté est indispensable.

(1) Com (81) 152 final : 24 juillet 1981

Le Conseil de l'Europe, au travers de ses deux organismes que sont l'Assemblée parlementaire et la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux, tente une approche plus institutionnelle des politiques régionales. Il souhaite, en effet, que, pour l'élaboration de ces dernières, que ce soit au niveau national ou européen, les régions elles-mêmes y participent directement et que l'on tienne compte, dans l'élaboration de ces politiques régionales, surtout des facteurs endogènes, bien souvent laissés dans l'ombre, et propres à chacune de ces régions européennes. C'est ainsi que, lors de la seizième Session de la CPLRE, en octobre 1981, à Strasbourg, une résolution (2) sur la politique régionale des Etats membres du Conseil de l'Europe et des institutions européennes a été votée à l'unanimité. La Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe :

"constate avec force que seule une politique régionale qui accorde une place prépondérante aux institutions élues des communes et régions lors de la définition des objectifs et des programmes et qui leur permet de les réaliser sous leur propre responsabilité, peut avoir une chance de succès ;

"demande aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe :

"... de prendre en considération, lors de leur politique économique et de l'aménagement du territoire, la potentialité naturelle différente de chaque région et d'utiliser, dans ce cadre, plei-

(2) résolution 122 (1981), adoptée le 28.10.1981-(doc. CPL (16) 3).

nement toutes les possibilités de développement en vue de réaliser, autant que faire se peut, le droit de tout homme de choisir librement ses lieux de travail et de résidence ; ...

"... de garantir la participation efficace des collectivités locales et régionales au processus de décision au sujet des programmes régionaux de développement ; la conception et l'exécution de ces programmes devraient normalement incomber aux collectivités elles-mêmes ; ...

"... de ne pas perdre de vue non plus, dans le cadre national de leur politique régionale, la vision de solidarité européenne ; il ne faudrait pas que les mesures de soutien prises par un Etat contribuent à faire obstacle au développement d'autres régions en Europe ; elles doivent faire l'objet d'une coordination au niveau européen ; ..."

Cette double approche possible de la politique régionale, telles que les conçoivent la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe, et la problématique qui en résulte, constituent l'objet même de notre colloque de Genève.

Si le rêve des Régions se réalise, lui aussi, dans dix ans, dans vingt ans, on dira que c'était si facile à prévoir : tout ce qui était raisonnable y conduisait...

CONCLUSIONS ET QUESTIONS

=====

Dusan SIDJANSKI

La problématique régionale remonte loin dans l'histoire de la formation des nations européennes. Elle est liée aux notions de polarité, de centre et de périphéries, ainsi qu'aux processus d'intégration tant au niveau national - l'émergence d'un pouvoir central face aux pouvoirs provinciaux ou régionaux - qu'au plan européen, où après une phase de prépondérance de l'Etat national, s'accroissent deux orientations en apparence contradictoires : construction de l'Europe Unie et éclosion et développement des régions, double mouvement de diversification à l'intérieur des pays européens et de regroupement à l'extérieur à l'échelle de l'Europe occidentale.

Notre colloque a porté exclusivement sur l'Europe occidentale malgré notre effort visant à y associer des représentants des pays de l'Europe de l'Est. Ce choix involontaire s'inscrit par surcroît dans la ligne des théories macro-historiques qui adoptent le plus souvent les subdivisions de l'Europe selon deux grands axes Est-Ouest et Nord-Sud. Ainsi par exemple dans son ouvrage sur Les origines sociales de la Dictature et de la Démocratie, Barrington Moore met l'accent sur la dimension Est-Ouest en Europe. Ces origines ont marqué profondément l'Europe qui perpétue cette division entre l'Europe démocratique et l'Europe autoritaire voire totalitaire. En nous limitant à l'Europe démocratique, nous

bénéficients d'un double avantage : les comparaisons par pays se situent dans un contexte de structures politiques relativement homogène ; cet espace occidental a été progressivement couvert par un ensemble d'organisations européennes qui constituent des cadres à certaines activités, des centres de décision ou de coordinations des politiques régionales. De la sorte, notre choix involontaire trouve une justification sous l'angle méthodologique : la comparaison s'effectue dans un système politique démocratique qui coïncide avec le système économique de marché ou d'économie mixte qui sont régis par un ensemble de règles et d'institutions communes. Suivant cette logique, le thème de ce colloque a été subdivisé en deux parties : une première consacrée aux politiques et aux institutions régionales de sept pays européens ; une deuxième portant sur les politiques et les institutions européennes. Au fond, la question principale concerne la disparité entre les politiques et les structures régionales de sept pays, ainsi que la disparité entre ces éléments et les politiques régionales des institutions européennes. Leur impact est-il suffisant pour susciter des mouvements convergents et pour assurer un certain degré de coordination ?

1. POLITIQUES REGIONALES NATIONALES

Les comparaisons entre les politiques régionales et les solutions institutionnelles adoptées par les pays analysés frappent par leur grande diversité. Ainsi les motivations qui ont conduit à la création des régions ou au maintien d'une structure unitaire dans deux pays fort proches, Belgique et Pays-Bas, qui par surcroît forment le Benelux et sont membres de la Communauté européenne et de la plupart d'organisations européennes. Paradoxalement, la Belgique qui

est écartelée aujourd'hui par un puissant clivage linguistique a été organisée initialement sous la forme d'un Etat unitaire et centralisé. C'est le conflit linguistique qui a provoqué la régionalisation qui tend vers un fédéralisme à deux. Toujours est-il que ces raisons politiques engendrent des conséquences directes sur l'organisation des espaces économique, social et politique belges. Les partis et les syndicats ont connu le divorce selon cette ligne de partage. Les structures régionales ont été mises en place dans diverses sphères d'activité visant à organiser les différences tout en évitant l'éclatement. En contrepoint se profile l'exemple parallèle des Pays-Bas qui, fidèles à leur structure unitaire, ont été les promoteurs d'une programmation régionale qui a servi de modèle à d'autres pays.

En France, le découpage régional est inspiré à ses débuts par des motifs d'aménagement économique. Ainsi l'Etat le plus centralisé de l'Europe occidentale est lui aussi emporté insensiblement par le mouvement de décentralisation et de régionalisation. Timide au départ, le processus de décentralisation s'accroît avant de connaître un temps d'arrêt après l'échec du référendum sur la régionalisation proposé par le général de Gaulle en 1969. Douze ans plus tard, le gouvernement socialiste décide de franchir le Rubicon en passant de la régionalisation fonctionnelle à la régionalisation politique. Conduite tambour battant, la réforme de 1981 adoptée par le Parlement est mise à exécution. Mais cette transformation rapide et quelque peu artificielle ne se traduit que lentement dans les faits en se heurtant à une série d'obstacles dont les mentalités et les habitudes de comportement ainsi que les réticences d'une administration centrale qui résiste aux transferts des pouvoirs aux régions. Après des siècles de pouvoir hautement centralisé à l'abri de la

souveraineté une et indivisible et à l'affût de toute velléité d'autonomie régionale, comment faire d'un coup le saut dans un espace qui se caractérise par le partage des pouvoirs parfois parallèles mais le plus souvent subsidiaires et complémentaires. Dès lors, rien d'étonnant que beaucoup de zones d'ombre subsistent qui rendent prématuré une évaluation générale. Il n'en est pas moins significatif que même la France se soit engagée sur la voie de la régionalisation : à la redistribution des revenus et des fonctions a succédé la redistribution des pouvoirs.

Bien que prévu de longue date par la Constitution italienne de 1947, le régime d'autonomie régionale n'a été doté de textes d'application que vingt cinq ans plus tard. Les provinces exercent dès lors des fonctions législatives et administratives et jouissent de l'autonomie financière. Les structures ont été mises en place, mais la question est de savoir si elles ont été suivies d'effets pratiques. C'est une question fondamentale surtout dans un pays comme l'Italie où les relations officieuses - traditionnelles ou coutumières d'homme à homme et de groupe à groupe - l'emportent nettement sur les relations et les structures officielles, formelles. Certes, plus d'un signe semble indiquer que les régions tendent à devenir une réalité sociale : vie politique régionale, ressources régionales, rapports entre universités et régions. Néanmoins, le bilan global de la réforme régionale apparaît médiocre dans la mesure où les régions qui n'ont pas donné lieu à la formation d'un tissu social régional, fonctionnent comme des rouages d'un Etat qui reste unitaire.

Au Royaume-Uni la "politique régionale" de type fonctionnel poursuit des objectifs traditionnels de développement industriel, d'incitation au moyen de mesures finan-

cières et fiscales et d'aides aux régions en difficultés. Fait exceptionnel, le Royaume-Uni qui connaît une large autonomie des pouvoirs locaux, local government, à laquelle fait face une puissante machine administrative centrale, ne possède pas de gouvernements régionaux ni de vie politique régionale. Des institutions régionales fort diverses et enchevêtrées existent qui constituent une véritable jungle administrative. Par contraste avec cette situation générale, certaines régions historiques perpétuent leur identité, à l'exemple de l'Ecosse et du Pays-de-Galle où les "partis nationaux" se maintiennent malgré le nivellement que produit le système majoritaire uninominal. Cependant, cette tendance à la régionalisation politique a ses limites comme le témoigne le vote de rejet de la dévolution. L'identité régionale ne semble pas soutenue par une volonté politique. Le développement des structures régionales ou intermédiaires serait-il par ailleurs contenu par une sorte de coalition entre gouvernement central et gouvernements locaux ?

L'Espagne a toujours connu de fortes tensions régionalistes et de grands déséquilibres régionaux. La politique régionale visant à créer des pôles de développement au milieu des années 60 ou celle instaurant les grandes zones d'expansion industrielle n'ont donné que des résultats modestes. La restructuration industrielle et la vitalité des régions ainsi que le défi communautaire convergent à présent vers une relance de la politique régionale en Espagne. D'autant que sur le plan institutionnel la Constitution de 1978 apporte une solution originale en ouvrant larges les accès à l'autonomie régionale selon les formes variables. Dès lors on assiste à une véritable renaissance régionale dans la diversité. Cette résurgence des pouvoirs régionaux ne coïncide pas dans le temps d'une région à l'autre. Ainsi les régions

telles que la Catalogne et l'Andalousie se sont donné des structures comparables à celles des cantons suisses, dotées de gouvernements et de parlements formés de partis politiques régionaux et s'appuyant sur un tissu social vivant de la région. En revanche, d'autres régions progressent graduellement vers l'autonomie régionale en fonction de leurs besoins et de leurs réalités. Cette formule flexible de régionalisation évite la création uniforme et artificielle des régions et met en oeuvre un processus original d'auto-constitution de régions qui tient compte de la diversité des données régionales et de la disparité des niveaux de développement.

La politique régionale prend un autre sens dans un Etat fédéral comme la Suisse : elle consiste à la fois en politiques sectorielles et en aides à des régions en difficulté. Ces "régions" représentent des sous-ensembles cantonaux créés par les communes qui se rassemblent afin d'élaborer des programmes de développement régionaux soutenus par la Confédération. En effet, dans le modèle fédéral, les cantons ou les Etats qui se sont fédérés se placent à l'extrémité d'une échelle qui va d'unités administratives (départements) - par le recours à la déconcentration puis à la décentralisation et à la régionalisation - vers les régions pour aboutir aux Etats fédérés (Etats, cantons, Länder).

Ceux-ci représentent le degré maximum d'autonomie des Etats membres ou des "régions socio-politiques" dans le cadre d'un Etat fédéral. Dans ce système, la politique économique implique un fort ingrédient de politique régionale et de péréquation de ressources par comparaison avec les exemples étudiés. Cependant, l'existence à l'intérieur de divers cantons de "régions" de moindre développement a incité les autorités fédérales à forger des instruments d'aides

et de politiques sectorielles spécifiques à ces régions. D'où la nécessité de leur coordination entre elles et de leur articulation avec les politiques économiques nationales. Trait original de ce mécanisme, les politiques régionales sont issues des initiatives provenant de la base, c'est-à-dire des communes regroupées en "régions" suivant les besoins à prédominance endogènes et dans une optique de solutions pragmatiques et diversifiées. Malgré quelques risques d'incohérence, c'est la formule qui correspond le mieux au système fédéral de la Suisse.

Au cours de nos travaux, nous avons discuté plusieurs questions dont l'origine de la régionalisation, la dimension des fonctions et des activités régionales, les politiques et leurs instruments. C'est ainsi qu'une distinction est apparue entre motifs économiques et motifs politiques qui sont à l'origine de la régionalisation, au sens général du terme. Les premiers donnent naissance à une démarche fonctionnelle, technique voire technocratique. Dans les exemples examinés, il s'agit d'un processus engagé au sommet qui aboutit à l'octroi d'un certain degré d'autonomie aux régions économiques. Cette approche sectorielle ou fonctionnelle caractérise aussi les débuts du processus d'union de l'Europe : selon la conception de Jean Monnet, l'Europe devait se construire graduellement, secteur après secteur, créant ainsi des solidarités partielles mais liées entre elles qui étaient appelées à former le fondement et les divers étages de l'édifice politique européen. Quelles que soient les objections que soulève cette conception stratégique que d'aucuns ont cherché à transformer en théorie de l'intégration sous l'appellation du Spillover (E. Haas), elle présente un double intérêt pour notre propos : elle a en commun avec la régionalisation économique la vision techno-fonctionnelle, tout

en s'apparentant au processus de formation des Etats fédéraux dans sa démarche qui conduit les Etats indépendants à se rassembler dans une union, fût-elle économique à l'origine. Ainsi à l'octroi des autonomies régionales par le centre s'ajoute le mouvement inverse qui amène les entités indépendantes à s'intégrer dans une union tout en préservant leur autonomie. Enfin, pour certains cas, il s'agit en réalité d'une convergence de plusieurs motifs économiques et politiques à la fois. Dans l'exemple espagnol, le processus de modernisation politique se caractérise, après une longue période de centralisation et de régime autoritaire, par une demande de participation des cercles plus larges de la population, demande qui ne peut être satisfaite que par des sphères de participation à divers niveaux et en particulier au niveau régional. De la sorte, malgré la grande diversité des motifs et des structures, on constate une certaine convergence des poussées vers la régionalisation.

La diversité apparaît aussi lorsqu'on compare la dimension des fonctions et des activités. Diverses fonctions peuvent être exercées dans des espaces qui se recoupent mais ne se superposent pas : ainsi une "région administrative" peut être sous ou surdimensionnée pour toute une série de fonctions et d'activités économiques, sociales ou culturelles, ces divers champs d'action ne coïncidant pas entre eux. De fait, ce qui est significatif à l'égard de ces ensembles, ce sont leurs intersections ou les noyaux autour desquels se tissent les réseaux de fonctions et d'activités. Dans les découpages qui suivent les grandes lignes des régions historiques, il y a en principe plus de probabilité à ce que les ensembles tendent à se superposer que dans des cas de régions de création récente ou artificielle. Au cours de longues périodes de leur histoire, les centres d'attraction et de ra-

yonnement se sont renforcées de sorte que les champs régionaux qui se sont formés ont acquis une dimension de solidarité et de durée. Ainsi l'on constate que malgré le déplacement de certaines activités, ces régions historiques ont le plus souvent gardé leurs configurations pour l'essentiel.

En accomplissant notre tour d'horizon, nous avons observé la grande variété de régions, de problèmes, de politiques et d'institutions régionales non seulement d'un pays à l'autre mais aussi à l'intérieur d'un même pays. Dans la mosaïque des régions européennes, l'appartenance d'une région à un pays ne permet pas à elle seule de rendre compte des diversités observées qui semblent résulter d'un faisceau de variables multiples. Néanmoins, la structure contextuelle différente d'un pays à l'autre marque souvent la nature et l'évolution des régions. De toute évidence, les régions varient amplement selon qu'elles s'insèrent et se développent dans la structure d'un Etat unitaire tel que la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; d'un Etat régionalisé à l'exemple de l'Espagne, de l'Italie et de la Belgique ou d'un Etat fédéral comme la République fédérale d'Allemagne ou la Confédération helvétique. Le sens et la portée de la région changent en fonction du cadre structurel. Ainsi dans l'Etat unitaire qui a tendance à concentrer l'essentiel des pouvoirs politiques, la région a une vocation partielle ou sectorielle par comparaison avec les régions à vocation plus globale et plus politique dans les Etats régionalisés. Eu regard de cette situation, la "région globale" s'identifie aux Etats fédérés dans un Etat fédéral, ne laissant qu'un espace congru et une fonction spécifique aux "régions" et aux politiques régionales. Dans cette richesse de formes et de contenus, est-il possible de dégager à l'échelle européenne, un ou plusieurs dénominateurs communs ? C'est une des questions qui reste à explorer.

En conclusion de cette première partie, une typologie est proposée qui tient compte de trois niveaux : européen, national et régional. Une coordination horizontale est envisagée entre les politiques économiques régionales ainsi qu'une coordination verticale entre les politiques économiques globales et les politiques régionales. Cette double coordination aboutirait graduellement à un système intégré global des politiques économiques et régionales. Cette intégration des politiques ne laisserait pas de susciter des conflits parfois difficiles à résoudre, mais elle offrirait l'avantage de la transparence des processus de décision et partant faciliterait une plus large participation.

2. POLITIQUES REGIONALES ET INSTITUTIONS EUROPEENNES

En passant du niveau national au plan européen, l'optique change de même que la dimension des régions s'accroît alors que les politiques régionales et leur impact tendent à s'amenuiser. L'Europe des régions est une réalité vivante qui dépasse la capacité des institutions existantes et les moyens de leur politique. La première approche proposée cherche à dégager des types régionaux dans la Communauté européenne. Fondée sur des variables socio-économiques (structure de la population active, degré d'urbanisation et niveau des migrations, PIB et son évolution), cette typologie des régions européennes souligne les disparités régionales dans la CE. En mettant en évidence la dimension principale de chaque région, la typologie aboutit à sept catégories de régions européennes : régions industrielles (1) et régions industrielles en décadence (5) ; régions agricoles (2) et régions agricoles riches (7) ; régions moyennes (4) et régions pauvres (6) ; régions des capitales (3). L'indice d'urbanisation a fait apparaître cinq régions de ce type qui cependant détonne quelque peu dans une classification construite essentiellement en partant d'indicateurs économiques. Par ailleurs, cette typologie offre deux avantages : d'une part, elle aboutit à la constatation que ces régions européennes sont suffisamment cohérentes, malgré les effets de taille et de divisions nationales d'origine diverse, pour servir d'aide à la décision en matière de politique régionale ; d'autre part, elle fait apparaître un certain nombre de dissonances au niveau des solutions mises en oeuvre. Ainsi certaines régions considérées comme prospères au niveau communautaire par exemple aux Pays-Bas font l'objet de mesures de politique régionale, alors que d'autres régions considérées comme défavorisées dans le contexte de la CEE ne sont

pas incluses dans les programmes nationaux notamment en Italie. A l'évidence, la politique régionale de la CE ne dispose pas de moyens à la mesure de ces disparités régionales.

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher les résultats de cette typologie de ceux obtenus dans l'optique géoéconomique à cinquante ans d'intervalle par F. Delaisi (Les deux Europe, Paris, 1929) et par D. Seers (Underdeveloped Europe : Studies in Core-Periphery Relations, London, 1979). Dans ces deux exemples analysés par Stein Rokkan, le centre ou le noyau de l'Europe est resté constant dans l'ensemble malgré les changements dramatiques qui ont marqué ces cinquante années : la grande crise de 1929, la deuxième guerre mondiale, l'expansion des années 50 et la crise des années 70. En effet, le noyau central recouvre en gros "L'Europe des Neuf" (à l'exception de l'Italie du Sud, du Nord d'Angleterre et de l'Irlande) ainsi que le Nord de l'Espagne et le Sud des trois pays nordiques. La typologie qui porte sur l'"Europe des Neuf", c'est-à-dire la partie essentielle du noyau central de l'Europe, permet d'apporter quelques précisions : si la périphérie au sein de la CE est formée principalement de régions pauvres (6) et de régions industrielles en décadence (5), ces dernières sont présentes au coeur même du noyau au confluent des frontières française, belge et allemande. Une question reste ouverte : si les changements politico-économiques et technologiques n'ont pas modifié de manière significative la relations centre-périphérie en Europe, quels sont les facteurs qui expliquent cette continuité historique ? Facteurs humains, culturels ou religieux, formes de régimes démocratiques ou autoritaires, structures économiques et degré de participation des citoyens ? Cette continuité est d'ailleurs toute relative si au lieu de se concentrer sur l'Europe on élargit le champ d'observation aux

Etats-Unis, au Japon ainsi qu'à des pays nouvellement industrialisés. En passant en revue les résultats de l'Europe communautaire, force est de reconnaître que le bilan des politiques régionales nationales et communautaires varie selon les pays. Cependant malgré les efforts entrepris, les déséquilibres régionaux subsistent ou se sont même accrus entre 1960 et 1977. A quoi est-ce dû ? A la crise générale des années 70, à l'inefficacité de certaines mesures prises en Italie et en Belgique par comparaison aux résultats plus encourageants au Royaume-Uni et en France, au manque de coordination entre politiques nationales ou aux moyens insuffisants dont dispose la CE ? Les instruments et les ressources de la CE ne semblent pas à la hauteur des problèmes auxquels sont confrontées les régions traditionnellement défavorisées (Mezzogiorno, Irlande) mais aussi les anciennes régions industrielles (Nord du Royaume-Uni, Wallonie, Limbourg) ou celles qu'affecte la crise de la sidérurgie (Sarre, Lorraine). Face à ces problèmes aigus, la CE cherche à concentrer ses ressources en priorité sur les régions moins développées (80 %) tout en consacrant le restant aux régions en difficulté. Pour l'heure, la politique régionale de la CE, les moyens modestes dont elle dispose ne permettent pas de combattre les inégalités persistantes entre les régions voire leur augmentation sous l'effet de la crise. Qui plus est, dans la mesure où la capacité d'intervention et de coordination de la Communauté européenne ne devrait pas augmenter le risque subsisterait de voir croître des incompatibilités entre les niveaux nationaux et européen des politiques régionales.

Les régions sont perçues par le Conseil de l'Europe en tant qu'institutions démocratiques autonomes. A ce titre, elles sont représentées à la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux (CPLR) qui a assumé un rôle moteur dans l'élaboration de la Convention-cadre de coopération transfrontalière. Ainsi, le Conseil de l'Europe et la CPLR offrent un cadre pour une collaboration entre régions européennes. Cadre ample mais limité par la nature des institutions qui l'abritent : tant le Conseil de l'Europe que la CPLR constituent davantage des forums de discussion que des centres de décision actifs. De ce fait, cette collaboration régionale s'apparente aux échanges d'idées et d'expériences plus qu'à une action politique. Il n'en reste pas moins, que ces activités qui se développent à un niveau plus large sont complémentaires à plus d'un titre des politiques communautaires. De toute manière, cette diversité de cadres institutionnels et de collaboration entre régions est une des caractéristiques des voies multiples qu'empruntent les entreprises d'union par comparaison avec les régions économiques de la Communauté européenne.

Parallèlement à leur participation aux activités des institutions européennes officielles, diverses régions ont pris l'initiative de former leurs propres organisations afin de faciliter la concertation interrégionale et de rendre plus efficace le dialogue avec les institutions européennes. Dans cette perspective, trois principales organisations régionales ont formé le Bureau de Liaison des organisations régionales. La naissance de ces organisations régionales répond certes au besoin de compléter et d'enrichir les activités officielles par des initiatives des régions. Mais elle relève aussi d'un mouvement plus général observé au plan européen : la création des institutions et leurs

interventions directes suscitent le plus souvent le regroupement de personnes et d'organisations concernées. La naissance d'un pouvoir européen officiel provoque en contrepoint le mouvement de création des pouvoirs officieux. Dans le contexte du Conseil de l'Europe, l'extension de la dimension politique et géographique a certes comme contrepartie une moindre intensité et efficacité. Mais les activités du Conseil de l'Europe, et encore bien davantage celles de la CE, ont-elles suscité la formation de nombreux groupements au niveau européen formant un tissu intermédiaire entre organisations nationales et institutions européennes. Dans un certain sens, l'intensité et la solidité de ce tissu d'organisations et de groupements européens devient à son tour un indicateur de la capacité d'action des institutions européennes et de la portée de leurs interventions. En réalité, ce thème pourtant significatif, n'a été abordé que marginalement au cours de ce colloque. Il est en réserve pour les travaux à entreprendre d'autant qu'il n'a pas fait l'objet, à notre connaissance, de recherches systématiques au plan européen. Dans quelle mesure assiste-t-on au niveau des régions à l'adaptation ou à l'émergence d'acteurs socio-économiques, de groupes d'intérêt ainsi que d'acteurs politiques, partis et associations ? Le tissu d'acteurs et de relations à l'échelle d'une région ou d'un groupe de régions est un des meilleurs témoins du degré de réalité régionale.

Une question importante que nous avons laissée dans l'ombre tout en y faisant quelques références occasionnelles : la représentation des régions sous la forme institutionnelle d'une Chambre de représentants régionaux ou d'un Sénat régional. Certes, une certaine représentation est déjà assurée au Conseil de l'Europe par la CPLR. Mais quid de la Communauté européenne ? Faudrait-il envisager une institution

représentative des régions aux côtés du Parlement européen ? Les réponses à ces questions varient selon que l'on se place dans une perspective à court ou à long terme. Dans l'état actuel des institutions communautaires, le pouvoir central commun apparaît trop faible pour que l'on cherche à accentuer les poussées centrifuges déjà trop affirmées. De plus, en regard du bilan du PE, on peut se demander s'il est opportun d'ajouter une institution consultative de plus. Dès lors, une approche de ce problème dans l'immédiat pourrait consister à veiller à ce que les élus au PE soient répartis, autant que possible, selon les régions. La question se pose en termes différents si l'on part de l'hypothèse d'une évolution de l'Union européenne : mise en place d'un exécutif de l'Union, renforcement des fonctions législatives et de contrôle du PE et la création d'une deuxième chambre ou d'un Sénat européen. Dans ces conditions, il serait logique de prévoir sans recourir pour autant à l'instauration d'une troisième institution représentative des régions, qu'une partie des membres du Sénat fût issue des régions. Dans la situation actuelle de la CE et de l'Union européenne, cette réflexion paraît encore bien platonique.

En dernier lieu, une vue d'ensemble de nos travaux conduit à la conclusion suivante : tant l'union que la régionalisation constituent deux tendances, nécessaires et complémentaires, qui s'inscrivent dans un double mouvement : - mouvement de régionalisation qui correspond au besoin de diversification, à la poussée décentralisatrice qui se manifestent aussi bien dans les activités économiques, dans la recherche qu'au plan politique ; - mouvement d'union, de rassemblement qui est présent aussi bien dans la formation de grandes entreprises que de grandes organisations socio-économiques et politiques. Dans l'histoire, ces deux mouvements alternent

entre les forces centripètes, entre l'expansion et la contraction, entre la décentralisation et la centralisation, entre les tendances à la désintégration et à l'intégration. Ces mouvements qui s'orientent dans des directions opposées alternent aussi dans l'évolution historique marquant son rythme selon les symboles chinois de yin et de yang que Toynbee a adoptés dans son Etude de l'histoire. Dans un domaine plus limité, mais combien actuel, ce double mouvement s'inscrit dans l'évolution du rôle des ordinateurs. Plus que tout autre instrument, l'ordinateur a contribué à ses débuts à un puissant courant de gestion et de contrôle centralisés dans nos sociétés. Mais l'avènement des micro-processeurs a brisé ce processus centralisateur qui s'annonçait comme général et inéluctable. Dès lors, les ordinateurs individuels font éclater le gigantisme uniformisateur au profit d'une riche diversité. Ainsi, de manière inattendue, le recours à l'ordinateur rend possible l'agencement et l'expansion de cette diversité complexe et, par conséquent, l'organisation de grands ensembles, unis et divers à la fois.

Le cheminement de l'histoire a été jalonné de créations et de désintégrations de sociétés humaines, de poussées centralisatrices et de retours de manivelle, causes fréquentes de tensions sinon de ruptures. Comment dès lors percevoir ou interpréter ce double mouvement d'union et de régionalisation qui apparaît comme le trait caractéristique de l'évolution de la société européenne. D'autant qu'il ne s'agit pas d'alternance qui conduirait soit à l'éclatement soit à la concentration, mais d'un mouvement simultané : de ce fait, la question fondamentale est de savoir comment parvenir à équilibrer ces deux tendances, et avant tout, comment les maintenir en équilibre dynamique. Pour l'instant, un seul modèle d'organisation de sociétés politiques répond à cette

exigence, le modèle fédéraliste : en effet, tout en garantissant le maximum d'autonomie des Etats et des Régions membres, il assure leur participation active à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique de l'Union. La participation et le partage des responsabilités sont fondés sur le principe de subsidiarité, à chaque niveau correspondent les pouvoirs qu'il est le mieux à même d'exercer. Par ailleurs, toute une série de normes et de pratiques visent à faciliter de manière flexible la mise en oeuvre des principes de subsidiarité et de participation, et à maintenir un équilibre vivant entre l'affirmation des autonomies et des diversités et la nécessité d'une mise en commun des énergies et des forces. Le principe fédératif, en évitant les mouvements alternatifs générateurs de crises, vise à préserver l'équilibre juste et dynamique entre poussées régionalistes et unitaires. C'est ainsi qu'il est susceptible d'assurer l'intégration des Etats et des Régions dans l'Europe Unie, c'est-à-dire l'équilibre entre tensions opposées mais complémentaires.