



HAL
open science

L'Europe des régions, enfance des politiques, crépuscule du mythe? Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe. Ch Jeffery (éd.): The Regional Dimension of the European Union. Toward a third level in Europe. M. Keating, J. Loughlin (éd.): The political Economy of Regionalism. P. Le Galès, C. Lequesne (éd.): Les paradoxes des régions en Europe.
Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Emmanuel Négrier. L'Europe des régions, enfance des politiques, crépuscule du mythe? Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe. Ch Jeffery (éd.): The Regional Dimension of the European Union. Toward a third level in Europe. M. Keating, J. Loughlin (éd.): The political Economy of Regionalism. P. Le Galès, C. Lequesne (éd.): Les paradoxes des régions en Europe.. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 1998, Elections et politiques régionales, 8, pp.188-191. hal-02519572

HAL Id: hal-02519572

<https://hal.science/hal-02519572v1>

Submitted on 28 Apr 2020

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 Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'Europe des régions, enfance des politiques, crépuscule du mythe ? Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe. Ch Jeffery (éd.) : *The Regional Dimension of the European Union. Toward a third level in Europe*. M. Keating, J. Loughlin (éd.) : *The political Economy of Regionalism*. P. Le Galès, C. Lequesne (éd.) : *Les paradoxes des régions en Europe*.

Mr Emmanuel Négrier

Citer ce document / Cite this document :

Négrier Emmanuel. L'Europe des régions, enfance des politiques, crépuscule du mythe ? Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe. Ch Jeffery (éd.) : *The Regional Dimension of the European Union. Toward a third level in Europe*. M. Keating, J. Loughlin (éd.) : *The political Economy of Regionalism*. P. Le Galès, C. Lequesne (éd.) : *Les paradoxes des régions en Europe*.. In: Pôle Sud, n°8, 1998. Elections et politiques régionales. pp. 188-191;

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_1998_num_8_1_1002

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Lecture

par E. Négrier, CEPEL/CNRS

L'Europe des régions : enfance des politiques, crépuscule du mythe? *Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe*

Ch. Jeffery (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?* London, Frank Cass, 1997, 223 p.

M. Keating, J. Loughlin (ed.), *The political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1996, 491 p.

P. Le Galès, C. Lequesne (ed.) : *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, 1997, 302 p.

Quelque chose est en train de changer quant à notre manière d'approcher l'action publique territoriale en Europe. Successivement, trois ouvrages¹ paraissent sur la question régionale en Europe, et tentent d'analyser ce qui se dissimule derrière la grande et généreuse idée de l'"Europe des Régions". Ils reposent tous trois sur le même et sain principe de la comparaison transnationale, sur la base de groupes de recherche bien établis, à partir de compétences forgées sur des travaux empiriques de grande qualité. Ils apportent ainsi un démenti à l'idée que le comparatisme ne déboucherait que sur des résultats artificiels, et à celle, plus insidieuse encore, des pratiques de tourisme scientifique que représenteraient les groupes internationaux de recherche. Deux raisons, communes aux trois ouvrages, le montrent à loisir : leur concentration sur des thématiques précises et transversales ; la richesse de leurs étayages empiriques.

Chacun des ouvrages repose sur la discussion d'une idée bien précise, autour de laquelle tourne l'ensemble des contributions. P. Le Galès et Ch. Lequesne ont entraîné leurs collègues vers la résolution d'un triple paradoxe : l'Europe des régions a désormais un passé, mais semble en panne de présent, faute de consécration politique homogène sur l'ensemble du continent ; la régionalisation obéit à une tendance économique de fond, mais l'institution régionale est loin d'en tirer les fruits ; alors qu'elle semblait devoir s'imposer en tendance comme un niveau de régulation territoriale, la région se trouve en concurrence avec une multitude d'autres niveaux, échelles et réseaux d'action dont rien ne dit qu'elle peut "triumpher" à terme. Il va sans dire que les réponses apportées à ces paradoxes sont nombreuses, et fort différentes. La conclusion majeure de l'ouvrage est que l'on ne peut pas parler aujourd'hui des régions comme niveau de gouvernance, sauf exceptions rarissimes, et malgré le fait qu'elles constituent un bon niveau d'observation des tentatives, plus ou moins couronnées de succès, de coordination et de mobilisation.

L'enjeu qui rassemble les contributeurs autour de C. Jeffery est légèrement différent : il considère l'importance croissante d'un niveau subnational de gouvernement, en examine dès lors les raisons, puis la traduction comparée dans des situations fort différentes d'un point de vue constitutionnel (État fédéral, unitaire, régionalisé), et enfin les manifestations "externes", autour des structures comme le Comité des Régions, les bureaux de représentation à Bruxelles, les relations inter-régionales. L'un des concepts utilisés et discutés pour en rendre compte est celui de la *multi-level governance*, centrée chez Gary Marks sur les acteurs. Envisagée selon une grille proche de la théorie des jeux, la *multi-level governance* est un angle d'analyse qui permet de décrire parfaitement l'écheveau désormais complexe des intérêts et buts qui se négocient au concret de l'Europe politique. Il reste que si les autorités subnationales en sortent renforcées, Ch. Jeffery montre que leur engagement demeure largement conditionné par une matrice nationale.

Pour en finir avec l'État-nation, il faudrait par ailleurs démontrer quelle est l'influence réelle de ces mobilisations sur les politiques européennes elles-mêmes. Or, l'économie politique du régionalisme incite elle-même à la prudence. M. Keating et J. Loughlin ont rassemblé 19 contributeurs pour établir d'abord la liste raisonnée des ingrédients du "néo-régionalisme", non seulement en Europe, mais aussi en Australie, aux États-Unis, et plus largement en Amérique du Nord. Ces ingrédients (l'économie, l'histoire, l'ethnie, la bureaucratie, la politique, l'action publique.) sont ensuite croisés pour apprécier les racines des nouvelles dynamiques régionales et leurs effets politiques. Il en ressort l'idée suivante : si les réseaux, groupes et communautés montrent de réelles capacités d'initiative, un volontarisme évident face aux enjeux de l'intégration macro-régionale, leur influence dépend largement des modes d'institutionnalisation

Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe

auxquels ils peuvent prétendre. En retour, ce diagnostic "néo-institutionnaliste" remet, plus qu'il n'y paraissait de prime abord, le bon vieil État au cœur des enjeux, même s'il en sort transformé, comme en atteste ailleurs V. Wright (in Le Galès et Lequesne).

Cette concentration autour de projets scientifiques précis n'interdit pas le débat, et les oppositions, nettes parfois, entre auteurs au sein d'un même ouvrage. Au contraire, elle les justifie pleinement. C'est le cas, bien sûr, de la régionalisation, pour laquelle V. Wright avoue un scepticisme qui n'est pas partagé par R. Balme ou M. Keating. C'est le cas aussi de la *multi-level governance*, qui est un sujet d'appréciation très contrastée entre A. Smith, Ch. Jeffery et G. Marks. Selon que l'on en a une acception *top-down* ou *bottom-up*, les interprétations peuvent considérablement diverger. Une réalité que l'on perçoit d'abord à l'échelle d'un continent peut laisser croire à un fourmillement créatif que l'étude de ce qui la justifie localement vient pour le moins relativiser. Les divergences ne se situent d'ailleurs pas que sur l'intensité des phénomènes observés. Elles concernent aussi leur sens. Comme le démontre brillamment Mick Dunford (in Le Galès et Lequesne), la toile de fond de ces processus est celle d'une dérégulation poussée, que la compétition accrue entre villes et régions ne fait qu'exacerber alors que, paradoxalement tout le monde semble avoir à y perdre. L'une des questions cruciales est donc de savoir, derrière ces dynamiques concurrentielles, si "un nouveau modèle cohésif durable de développement régional et urbain" se profile réellement.

L'avantage de cette concentration autour de projets comparatistes et du débat sur les concepts est incontestablement de décloisonner les communautés de chercheurs, en les forçant à frotter leurs matériaux et leurs instruments d'analyse à de nouvelles réalités, ce qui permet un retour souvent critique, et donc profitable, sur quelques généralisations parfois hâtives. La construction européenne, vue des régions, est évidemment un thème rêvé de tels croisements. Paradoxalement, comme on va le voir maintenant, cela ne signifie pas que les réalités dont il est question tendent nécessairement à converger.

Si ces ouvrages témoignent d'une volonté de répondre à des enjeux politiques et scientifiques forts, ils se donnent ensuite les moyens empiriques d'y parvenir. Chacun apporte, autour des questions de recherche, les éléments de terrain précis pour valider ou invalider les hypothèses communes. On le sait, l'exercice n'est pas sans risque. L'éclatement, que l'on perçoit parfois entre tradition des politiques publiques, des relations interna-

tionales ou de la sociologie économique, n'a pourtant d'égal que l'effort manifesté par chacune pour "parler à l'autre". Ce n'est pas un mince paradoxe que de constater que ces échanges entre modes d'analyse semblent plus faciles chez nos comparatistes qu'au sein des milieux proprement nationaux. On remarquera ainsi que les notions de *multi-level governance*, de communauté épistémique, de développementalisme et de capacité politique doivent, dans ces ouvrages, largement aux bénéfices de tels échanges. Les ayatollahs du concept fidèle à la marque déposée en laboratoire en seront pour leurs frais : les notions s'enrichissent de telles traductions entre expériences de terrain. Le lecteur aura ainsi l'occasion, avec ces trois ouvrages, de se familiariser avec la manière dont chacun des États-membres affronte la question régionale et, le plus souvent, à partir de plusieurs exemples régionaux ou sub-régionaux. Il est intéressant de constater d'ailleurs que les différences intranationales ne sont pas minces. Ainsi, S. Piattoni (in Jeffery 1997) fait l'analyse des limites d'un régionalisme par le bas en Italie au vu des divergences politiques internes que cet enjeu révèle. Toujours en Italie, A. Bagnasco et M. Oberti (in Le Galès et Lequesne) insistent davantage sur les données socio-économiques pour expliquer l'avenir incertain des régions italiennes, même si elles font de plus en plus de l'Europe, comme le montrent C. Desideri et V. Santantonio (in Jeffery), l'un des éléments de leurs propres stratégies internes. En prenant l'Europe du Sud comme terrain d'investigation, W. Lem (in Keating et Loughlin) montre que l'évolution des consciences de classe, des identités territoriales et collectives ne va pas nécessairement dans le sens unique du projet régional. À ce sujet, il devient difficile d'envisager la question de l'identité régionale sans donner son point de vue sur les travaux de R. Putnam, qui hantent littéralement (et on les comprend!) les Italiens. On lira avec beaucoup d'intérêt les développements critiques de E. Ritaine, M. Keating et S. De Rynk (tous trois in Le Galès et Lequesne) sur la culture civique comme horizon indépassable des capacités régionales. Pour essayer d'aller plus loin que l'idée, un peu déprimante, que tout s'est joué dans les communautés du Moyen-Âge et se rejoue aujourd'hui dans les clubs de football, il est sans doute utile de recourir à l'analyse des trajectoires politiques dans les constructions régionales contemporaines. C'est à cela qu'invite W. Genieys (in Le Galès et Lequesne), à partir d'une comparaison entre la Catalogne et l'Andalousie.

La dynamique régionale, quand elle est attestée par l'institution, le marché et la politique, a des effets parfois inattendus pour l'intégration européenne. Il en est ainsi de l'Allemagne, étudiée par Ch. Jeffery, A. Benz (in *Le Galès et Lequesne*) et R. Sturm (in Keating et Loughlin). Ce dernier montre qu'au-delà du fédéralisme pour tous, les capacités de mobilisation sont inégalement réparties entre Länder. Ch. Jeffery va plus loin, en expliquant l'évolution nette des Länder d'une position très active pour construire une coalition continentale des régions d'Europe, à travers, par exemple, le Comité des Régions, à un repli sur les opportunités politiques internes. A. Benz démontre que les dynamiques européennes des Länder contribuent à saper les bases du système de co-décision fédérale. Une manière de dire aux thuriféraires de l'Europe des Régions que fédéralisme et construction européenne, loin d'avoir partie liée, sont parfois même contradictoires!

Le laboratoire britannique offre maints sujets de réflexion. Le contexte de fragmentation des services publics, et les conséquences du thatchérisme sur le gouvernement local font que, plus sans doute qu'ailleurs, la régionalisation se produit sous pression (J. Mawson, in *Le Galès et Lequesne*). Il n'est pas sans intérêt de constater d'ailleurs que le royaume du gouvernement local, que l'on croyait l'un des derniers à pouvoir admettre la région comme niveau de gouvernance, vient d'ouvrir un vaste chantier de réforme. Les différences entre processus écossais et gallois sont cependant aussi grandes que le sont les structures et stratégies qui les sous-tendent. On lira de ce point de vue les contributions de B. Jones et de J. Mitchell (in Keating et Loughlin), de P. John (in Jeffery) et de H. Elcock (in Keating et Loughlin).

Quant à la France, elle ne déroge pas à la règle de la régionalisation en trompe-l'œil. La régionalisation y est sans doute l'un des cas qui attire le plus les chercheurs étrangers, habitués qu'ils sont à y voir confirmer l'exception jacobine. Les réponses sont en fait contrastées, et dépendent largement du regard posé par les études empiriques sur la réalité régionale française. A. Smith (in Jeffery et *Le Galès et Lequesne*) montre qu'après leur baptême des urnes de 1986, les régions ont à compter, dans leur mobilisation européenne, avec les autres niveaux subnationaux (départements, villes) et le maintien d'une influence de l'État, notamment pour les fonds structurels. R. Balme (in *Le Galès et Lequesne*, et in Keating et Loughlin) insiste sur la distinction entre régionalisation politique et régionalisation de l'action publique. Sur le premier plan, les régions (comme insti-

tutions) sont plus ou moins bien armées pour structurer les compromis sociaux à leur niveau. Sur le second, en revanche, on peut montrer que la construction européenne a joué en faveur d'une consécration du niveau régional, et notamment au profit de l'État. C'est la conclusion à laquelle parvient B. Jouve (in Keating et Loughlin) pour lequel la gouvernance régionale passe davantage par un État régionalisé que par une hypothétique autonomie politique de régions. Il ressort toutefois de l'analyse du cas français que les différences entre territoires d'action publique sont révélées par les politiques européennes, et qu'elles méritent d'être explicitées. Ceci tord bien sûr le cou aux tenants d'une France uniforme, contrôlée qu'elle serait depuis le XVIII^e (siècle) et le VII^e (arrondissement de Paris).

On notera enfin que les formes les plus dynamiques de mobilisation externe, pour reprendre la notion de J. Loughlin, font désormais l'objet d'études très précises². Ce dernier a travaillé (in Jeffery) sur le Comité des Régions, pour y voir la première reconnaissance des dynamiques de gouvernement sub-national par l'Union Européenne. Il semble s'être d'ores et déjà émancipé des restrictions imposées à son intervention. S. Weyand (in Jeffery) et F. Morata (in Keating et Loughlin) analysent divers cas d'association inter-régionale, et mettent en évidence les dimensions d'apprentissage social (Deutsch) et d'identité partagée pour penser l'évolution de ces différentes structures en émergence. Ch. Jeffery, étudiant les offices de représentation subnationale à Bruxelles, montre que leur influence dans le processus de décision européen est tout sauf avérée. Paradoxalement, il est possible que la vocation de ces organes soit davantage d'accompagner des stratégies d'influence au sein même des structures nationales de politique publique!

Les réflexions plus personnelles que suggère la lecture de ces trois ouvrages sont de trois ordres :

- Tout d'abord, on doit relever une tendance problématique à la focalisation de la recherche sur des études de cas trop souvent partielles, qui sur-représentent certains pays au détriment d'autres, et certaines régions à l'intérieur de ceux-ci. Cela n'est pas seulement dû aux contraintes de place. Ainsi, si on évite désormais de considérer comme modèles les exceptions au modèle que sont la Catalogne, le Bade-Wurtemberg ou même l'Écosse, certains pays sont cruellement absents de l'analyse comme la Grèce, le Portugal ou l'Irlande. Pourtant, eu égard à leurs propres trajectoires nationales et aux effets des politiques communautaires dans ces trois pays,

Autour de trois ouvrages sur la régionalisation en Europe

il y aurait un réel intérêt à élargir le spectre d'analyse régionale, même si (est-ce un hasard?) ce sont précisément des pays sans régionalisation politique affirmée. Cette première remarque est donc un plaidoyer pour le lancement d'études sur le Castille et Leon, L'Ombrie, la Thessalie et l'Alentejo! Il n'est pas sûr que les outils d'analyse développés plus haut ne trouvent pas un intérêt à affronter ces réalités du Vieux Continent devenues comme exotiques dans leur espace même.

– La deuxième remarque tient à la domination d'une conception très stratégique des relations politique-territoire. Cela ne vaut pas, naturellement pour toutes les recherches citées. Mais ce qui marque les articulations entre capacités, institutions, territoire et, même, identité est plus souvent de l'ordre des jeux stratégiques que d'une conception politique du pouvoir, de la représentation, de la légitimité. Est-ce là l'effet d'une approche en termes trop décalqués de la *new political economy*? On serait tenté de répondre par l'affirmative. Celle-ci donne en effet à voir le politique uniquement à travers sa relation aux intérêts (sectoriels ou territoriaux). L'institution est d'abord perçue à travers sa capacité de régulation d'un ensemble d'intérêts fragmentés, auxquels il donne une forme plus ou moins coopérative. Pour le dire autrement, une telle approche serait par trop centrée sur les économies de l'influence, et délaisserait la sociologie de l'adhésion. Mais ce procès (si c'en est un) semble négliger le fait que le politique de la *new political economy* tra-

veille aussi, à sa manière, l'adhésion sous la forme du projet politique, de la constitution d'entreprises collectives. Le politique y découle sans doute plus de Shumpeter que d'une sociologie politique de stricte obédience. Notre point de vue est que le lien entre les deux est trop rarement établi, et qu'il serait profitable de le faire.

– Ma dernière remarque concerne l'usage de la notion de gouvernance pour analyser la régionalisation en Europe. Pour en juger, il faut d'abord considérer, comme y invite Patrick Le Galès, la gouvernance dans son sens très précis d'une double capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, aux groupes sociaux dans un espace donné, et à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies unifiées en leur nom. Ce que montrent les trois ouvrages, c'est précisément que bien rares sont les cas où ce concept trouve à s'appliquer. On pourra dire que cela apporte donc la preuve de l'inanité des discours régionalistes. On peut aussi douter de l'adéquation réelle de cet instrument d'analyse à une réalité aussi "fuyante". Ne court-on pas ici le risque, contrairement d'ailleurs aux intentions des auteurs qui l'utilisent, de survaloriser les quelques cas de "parfaite" application du double critère, et de reléguer symétriquement la plupart des régions au statut de mauvais élève, sans que soient toujours observables d'autres critères, peut-être plus fondamentaux les concernant, qui les rapprochent ou les différencient?



Notes

1. Quatre si l'on y ajoute notre récent ouvrage : E. Négrier, B. Jouve : "Que gouvernent les R2gions d'Europe ?" Échange politique et mobilisations régionales". L'Harmattan, *Logiques Politiques*, Paris, 1998.
2. On se permettra sur ce point de renvoyer également au récent ouvrage dirigé par R. Balme : *Les politiques du néo-régionalisme*, Economica, Paris, 1996.

