Document generated on 10/12/2024 6:03 a.m.

Études internationales

Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges

Jacques Palard

Volume 30, Number 4, 1999

Les relations internationales des régions en Europe

URI: https://id.erudit.org/iderudit/704083ar
DOI: https://doi.org/10.7202/704083ar

See table of contents

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)
1703-7891 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Palard, J. (1999). Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges. *Études internationales*, *30*(4), 657–678. https://doi.org/10.7202/704083ar

Article abstract

The access of European regions to the international stage is not just a carry-over from the development of a new field of activities, nor simply a widening of their horizon of intervention and cooperation. Above all it is the outcome of a crucial evolution in the institutional architecture of powers at the heart of the European Union, an evolution which is itself linked to the transformation in modes of production and economic exchanges on a planetary scale : regions, more easily than centralized state powers, can take part in this changing scale of economic and political activity, and devise new forms of territorial governance and international relations. On the basis of political economic terms, it is suggested here that the same interpretive framework be applied to understanding the processes of globalization, continental integration and subnational regionalization.

Tous droits réservés © Études internationales, 1999

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et systèmes d'échanges

Jacques PALARD*

RÉSUMÉ : L'accès des régions européennes à la scène internationale ne traduit pas seulement le développement d'un nouveau champ d'activités ni un simple élargissement de leur horizon d'intervention et de coopération. Il résulte avant tout d'une évolution cruciale dans l'architecture institutionnelle des pouvoirs au sein de l'Union européenne, évolution qui est liée elle-même à la transformation des modes de production et des échanges économiques à l'échelle de la planète : plus facilement que les centres étatiques, les régions peuvent en effet s'inscrire dans ce changement d'échelle de l'économique et du politique et inventer de nouvelles formes de gouvernance territoriale et de relations internationales. Sur la base d'une approche en termes d'économie politique, il est ainsi proposé d'appréhender dans un même cadre interprétatif les processus de globalisation, d'intégration continentale et de régionalisation subnationale.

ABSTRACT : The access of European regions to the international stage is not just a carry-over from the development of a new field of activities, nor simply a widening of their horizon of intervention and cooperation. Above all it is the outcome of a crucial evolution in the institutional architecture of powers at the heart of the European Union, an evolution which is itself linked to the transformation in modes of production and economic exchanges on a planetary scale : regions, more easily than centralized state powers, can take part in this changing scale of economic and political activity, and devise new forms of territorial governance and international relations. On the basis of political economic terms, it is suggested here that the same interpretive framework be applied to understanding the processes of globalization, continental integration and subnational regionalization.

Dans son introduction au numéro d'*Études internationales* consacré aux « politiques extérieures des États non souverains » et, plus largement, à celles des régions, Brian Hocking souligne l'interdépendance croissante des scènes politiques infranationales, nationales et internationales. Il observe en particulier que « les gouvernements régionaux *ou* fédérés sont un élément d'un environnement politique de plus en plus complexe et sédimenté » qui remet en question les distinctions traditionnelles entre ces trois échelons[1]. Pareil processus de complexification et de sédimentation ne procède pas de la simple apparition de nouveaux acteurs territoriaux. Ce qui se joue fondamentalement, c'est bien plutôt une transformation en profondeur des rapports entre les différentes

* *Directeur de recherche au* CNRS, CERVL – *Pouvoir, Action publique, Territoire, Institut d'Études Politiques de Bordeaux, France.*

1. Brian HOCKING, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études internationales*, volume XXV, n° 3, septembre 1994, p. 417.

scènes, singulièrement le passage *tendanciel* d'un système hiérarchisé à un système réticulaire et multicentrique.

Pourquoi est-il ainsi devenu légitime de « situer les gouvernements régionaux dans un contexte politique complexe qui va au-delà de la distinction traditionnelle entre politique intérieure et politique internationale [2]» et donc, ce faisant, de rompre avec la conception traditionnellement établie des relations inter-institutionnelles (ou inter-gouvernementales) ? On peut, en toute première approximation, faire l'hypothèse selon laquelle la régionalisation nouvelle manière – le *néo-régionalisme* – ne résulte pas seulement, ni même peut-être surtout, de pratiques étatiques *volontaristes* principalement commandées par une stratégie de modernisation administrative, un projet d'aménagement du territoire ou le désir de faire droit à des revendications de différenciation culturelle ou linguistique; elle est également, à titre d'effet indirect et *inintentionnel,* le fruit de la transformation des systèmes d'échanges, à commencer par les échanges économiques.

La prise en compte de la pluralité des paliers et, plus particulièrement, la montée en puissance du méso-gouvernement qui caractérise l'actuel contexte politique européen imposent à l'observateur d'opérer un ajustement paradigmatique. Pour prendre la mesure de cet ajustement, il n'est pas inutile de « revisiter » des approches théoriques qui ont naguère fait autorité en matière d'analyse des dimensions territoriales des structures étatiques. Parmi d'autres, ceux réalisés notamment par le Centre de sociologie des organisations de Michel Crozier[3], les travaux conduits en la matière par Stein Rokkan et Derek W. Urwin au début des années 1980 permettent d'appréhender l'évolution méthodologique qui a marqué depuis lors ce domaine d'étude. La problématique construite autour des concepts de « centre » et de « périphérie », dont les auteurs considèrent comme une innovation l'incorporation dans le vocabulaire de la science politique au cours de la décennie précédente, traduit un mode de construction de l'objet « région » qui, *de facto*, a ensuite connu de nouveaux changements. La périphérie locale ou régionale y est en effet triplement caractérisée par la

2. *Ibid.*, p. 418.
3. Cf. par exemple Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éd. du Seuil, 1976.

distance, la différence et la dépendance[4]. Sur chacun de ces trois plans, tout l'oppose au niveau central et aux moyens d'action dont celui-ci dispose : le centre contrôle en effet, sur son territoire, la majeure partie des transactions qu'engagent les détenteurs de ressources; il est plus proche qu'aucune autre instance des zones bien dotées en capacité d'intervention; enfin, il est en mesure de s'imposer sur le terrain de la communication par la diffusion de codes standardisés à vocation générale[5]. Deux traits, parmi d'autres, permettent de caractériser pareille approche : à la situation de nette subordination de la périphérie à l'égard du centre s'ajoute le fait qu'une éventuelle dévolution de compétences à des institutions « périphériques » sera avant tout dictée par l'impératif de la régulation sociale et institutionnelle, ou par les orientations planificatrices telles que le centre les conçoit. En toute logique, cette problématique traduit des pratiques étatiques parfaitement appréhendables sur le plan empirique; on y reconnaît en particulier l'esprit qui a présidé à l'émergence puis à la forte emprise du régionalisme « fonctionnel » dans la France des années 1960-70[6], et peut-être même, dans une certaine mesure, certaines des dispositions des lois de décentralisation du début des années 1980. Au mieux, dans ce contexte, les politiques réformatrices relatives au « développement » de la périphérie ne sauraient être comprises que comme une « façon d'être » du centre, qui dispose des moyens d'en maîtriser à la fois la mise en œuvre et les éventuels débordements. On devine que l'engagement de relations internationales par des institutions ainsi définies intrinsèquement par leur caractère périphérique et donc par leur situation de subordination quasi ontologique est proprement impensable.

C'est la raison pour laquelle il convient de considérer *ensemble* les formes institutionnelles majeures de la recomposition des territoires du politique en Europe, où la montée en puissance du méso-gouvernement se conjugue avec le processus d'intégration continentale (I). C'est dans une large mesure de cette conjonction que découle l'intérêt ressenti par les régions de s'engager sur la voie des relations internationales (II). On peut en cela élargir aux régions, en tant qu'« acteurs hybrides », l'analyse qu'applique B. Hocking aux

4. « A periphery is located at some distance from the dominant center or centres, and its transactions with the latter are fraught with costs. A periphery is also different from the central areas on one or more scores : with the degree of distinctiveness will vary, being to some extent a function of distances and dependence, there will be invariably some minimum level and sense of separate identity. Finally, a periphery is dependant upon one or more centre in at least one of the three domains of behaviour mentioned earlier : in political decision-making, in cultural standardization, and in economic life. Together, the three characteristics of a periphery can interact to generate uncertainty, ambivalence and division within its population. These people are part of a system, yet are marginal to it. They possess some sense of separate identity, but this is constantly threatened by central agencies. Their awareness of spatial distinctiveness is counteracted by the lack or weakness of established procedures for the defence and control of the boundaries separating them from the outside world. » (Stein ROKKAN, Derek W. URWIN, *Economy, Territory, Identity. Politics of Western European Peripheries*, London, Sage, 1983, pp. 3-4).
5. *Ibid.*, p. 14.
6. Cf. Jean-Louis QUERMONNE, « Vers un régionalisme «fonctionnel» ? », *Revue française de science politique*, 13 (3), 1963, pp. 849-876.

États fédérés et estimer avec lui que l'examen de l'internationalisation de leurs activités, « en apportant un regard nouveau sur la politique intérieure et internationale, a fait avancer notre compréhension du politique[7] ». Les régions constituent en effet le cadre d'une sorte de brouillage des références et des enjeux spatiaux en raison du double mouvement de *localisation* des forces économiques, politiques et sociales mondiales et d'*internationalisation* des problèmes de politique intérieure[8]. Pour parodier Chadwick Alger, nous serions porté à dire qu'il s'opère ainsi un rapport étroit entre « penser globalement » et « coopérer régionalement[9] ».

I – Méso-gouvernement et construction européenne

Les institutions communautaires n'ont évidemment pas inventé la « région »; toutefois, leur système d'action, à commencer par celui de la Commission européenne, a pris progressivement appui sur le niveau « régional », là du moins où celui-ci avait été préalablement instauré, afin de renforcer la position qu'elles occupent face aux États membres. Ce faisant, elles ont dû s'adapter à des situations nationales très différenciées tant le paysage institutionnel en ce domaine s'avérait – et s'avère encore – fortement contrasté. Les relations privilégiées qui se sont ainsi engagées ont associé deux processus de recomposition territoriale différents mais qui « se renforcent mutuellement [10]»; ces processus sont d'ailleurs généralement désignés l'un et l'autre par le même terme de *régionalisation*, qui qualifie le plus souvent une segmentation du territoire *national* matérialisée par l'instauration d'un niveau intermédiaire, ou « méso », mais auquel correspondent également des mouvements d'intégration territoriale à l'échelle *continentale*[11].

7. Brian HOCKING, « Les intérêts internationaux... », *art. cit.*, p. 413.
8. *Ibid.*, p. 419 ; Éric PHILIPPART, de façon analogue, parle de *domestication* des relations internationales et d'*internationalisation* des politiques intérieures (« Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la «paradiplomatie» au sein de l'Union européenne et la nouvelle donne belge », *Études internationales*, volume XXIX, n° 3, 1998, p. 632). Brian HOCKING retient deux facteurs clefs pour rendre compte de l'intérêt croissant dont font preuve les acteurs subnationaux à l'égard des questions internationales : l'évolution de l'environnement dans lequel sont conduites les politiques publiques et la propension qui est désormais celle de groupes de pression et d'intérêts pour utiliser l'arène politique locale comme moyen permettant d'atteindre leurs objectifs au niveau international. (*Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993, pp. 12-18).
9. Chadwick ALGER, « Perceiving, Analysing and Copying With the Local-Global Nexus », *International Social Sciences Journal*, n° 117, 1988.
10. Cf. Michael KEATING, « Europeanism and Regionalism », *in* Barry JONES, Michael KEATING (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press Oxford, p. 1.
11. Cf. Van R. WHITING Jr (dir.), *Regionalization in the World Economy : NAFTA, the Americas and Asia Pacific*, New Delhi, Macmillan India Ltd, 1996 ; Diane ÉTHIER, Christian DEBLOCK (dir.), *Mondialisation et régionalisation : la coopération économique est-elle encore possible ?*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992 ; Jeffrey A. FRANKEL (dir.), *The Regionalization of the World Economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998.

A — Un paysage institutionnel très contrasté

Depuis les années 1970, la régionalisation subnationale constitue, selon des formes institutionnelles et des rythmes particuliers, un phénomène quasi général au sein des États de l'Europe occidentale. On se doit en fait de distinguer deux grands types de réformes, celles qui ont procédé par création d'un nouvel échelon de représentation, comme en Italie, en Espagne, en France ou en Belgique (pays qui est ensuite passé, en 1993, du stade d'État régionalisé à celui d'État fédéral), et celles qui ont conduit à un renforcement et à une modernisation des institutions *locales* existantes[12]. Selon une ligne de partage approximative, on peut distinguer à cet égard les pays de l'Europe du Sud de ceux de l'Europe du Nord. Ceux-là, dans leur majorité, ont conduit leurs politiques de réforme territoriale par adjonction du niveau régional alors que ceux-ci, plutôt que de créer un échelon supplémentaire, ont été en mesure de mettre en œuvre, comme substitut fonctionnel de la régionalisation, une politique de modernisation de leur système de gouvernement local. Au Danemark, en Norvège ou en Suède, l'autorité « régionale » correspond ainsi au conseil de comté, qui constitue, avec les communes, l'un des deux niveaux de l'organisation territoriale[13]. En tout état de cause, la palette des types de « régions » et des situations institutionnelles nationales au sein de l'Union européenne s'est élargie, depuis les États fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique) jusqu'aux États unitaires (Irlande, Grèce...) en passant par les États régionalisés (Espagne, Italie) et les États décentralisés (France...).

L'observation des processus de régionalisation, volontairement limitée ici à l'Espagne et à la France, permet d'appréhender la diversité des fondements des réformes entreprises. Le cas espagnol est à cet égard particulièrement intéressant : prenant le contre-pied du centralisme qui avait caractérisé la dictature franquiste, la Constitution de 1978 conçoit la « nation espagnole » comme un groupe de « nationalités » et de régions qui se différencient par la langue, les traditions culturelles et les symboles identitaires. Le choix de la différenciation territoriale mais aussi le refus délibéré de fixer *a priori* un cadre rigide constituent des principes d'action qui sont définis par l'objectif ultime du retour à la démocratie. On est évidemment loin d'un débat de nature purement administrative. Le flou et l'ambiguïté des orientations découlent d'une logique explicitement régulatrice :

> Il ne s'agit pas de s'accorder sur la meilleure organisation «politico-administrative» territoriale de l'État en soi mais, beaucoup plus concrètement, de trouver une réponse institutionnelle politiquement acceptable à la persistance, la résurgence ou la montée de nationalismes périphériques

12. Cf. L. J. SHARPE, « The European Meso : an Appraisal », *in* L. J. SHARPE (dir.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993.
13. Cf. O. PETERSSON, *The Government and Politics of the Nordic Countries*, Stockholm, Fritze, 1994.

dans un contexte dramatique marqué par le terrorisme et la menace de coups d'État militaires[14].

On est là aux antipodes de l'expérience française, qui, jusqu'au début des années 1980, s'est voulue tout entière commandée par l'impératif de la modernisation économique et de la rationalisation administrative telle que pouvaient les concevoir – d'en « haut » – les instances centrales de l'État. Sa figure idéale-typique est bien rendue, dès ses débuts, par la définition qu'en donne Jean-Louis Quermonne :

> Fondé sur des considérations objectives, et non plus historiques ou sentimentales, le régionalisme «fonctionnel» n'a plus pour premier objectif de promouvoir un nouveau type de collectivité territoriale. Fruit de la géographie «volontaire» et des nouvelles sciences sociales, il tend à définir au niveau régional un certain nombre de tâches principalement destinées à coordonner, voire à synchroniser les interventions de l'État. D'où sa plus grande aptitude à définir une politique de déconcentration progressive qu'à s'associer à une décentralisation effective. Pour elle il éprouve encore une certaine allergie car elle semble toujours inquiéter ses «parrains». D'où son triple caractère *objectif*, *prospectif* et *opérationnel*[15].

On retrouve la tonalité de l'approche de S . Rokkan et de D. W. Urwin. Pour s'en tenir à cette seule incidence, on ne voit pas bien comment les nouvelles unités administratives résultant d'un tel processus de déconcentration et dépourvues de toute personnalité juridique comme de toute autonomie politique auraient pu même imaginer disposer de la moindre place sur la scène internationale. J.-L. Quermonne ne s'en pose pas moins la question qui conditionne pareille évolution : sans pour autant mener au fédéralisme interne, le régionalisme « fonctionnel » est-il capable d'acquérir une dimension politique ou ne peut-il consister qu'en une simple réforme administrative à effet... centralisateur [16]?

Chacun des modèles doit bien sûr intégrer, en fonction des conjonctures, des facteurs de différentes natures et origines qui conduisent à le complexifier et à le rapprocher peu ou prou d'autres modes de régionalisation; ainsi, sur une orientation « à l'espagnole » principalement déterminée par la dimension socio-culturelle et identitaire, peuvent venir se greffer non seulement des projets rationalisateurs qui plaident pour une meilleure efficience administrative ou une plus grande équité fiscale, mais aussi des programmes d'action de

14. Philippe GARRAUD, « Le processus «autonomique» et la fin de l'exception espagnole », *in* Richard BALME *et alii*, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 178. Sur le haut degré de différenciation interne du modèle espagnol ainsi que sur le pragmatisme du découpage territorial et du processus de dévolution qui a prévalu, cf. Montserrat CUCHILLO, « The Autonomous Communities as the Spanish Meso », *in* L. J. SHARPE (dir.), *The Rise of the Meso Government in Europe*, *op. cit.*, pp. 210-246.
15. Jean-Louis QUERMONNE, « Vers un régionalisme «fonctionnel» ? », *art. cit.*, p. 851.
16. *Ibid.*, p. 875.

formations partisanes, des revendications de démocratisation des institutions locales-régionales, des requêtes d'acteurs économiques... S'y ajoute bien évidemment aussi la faveur croissante dont bénéficie *a priori* tout partage des responsabilités entre niveaux territoriaux permettant d'assurer, par constitution de nouveaux espaces de solidarité et en raison de l'imputabilité (*accountability*) des exécutifs subnationaux, une meilleure régulation des rapports sociaux .

Si le terme générique de « région » revêt somme toute aujourd'hui quelque pertinence, c'est sans nul doute parce qu'il a acquis, par delà des discours et des pratiques fortement différenciés, une relative unité et une certaine cohérence sémantiques. Sans doute également, indépendamment des choix et des stratégies des réformateurs nationaux ou des acteurs régionaux eux-mêmes, la régionalisation subnationale correspond-elle à une forme de gestion territoriale qui se trouve en adéquation avec les conditions actuelles tout à la fois de l'exercice de la puissance publique et de l'économie mondiale. Dans cette perspective d'économie politique, les *disparités structurelles* inter-étatiques tendent à être reportées au second plan alors qu'apparaissent plus clairement les *similarités fonctionnelles*[17].

B — Régionalisation subnationale et régionalisation supranationale en contexte de mondialisation : conjonction des processus et association des intérêts

L'intérêt se déplace ainsi de l'analyse institutionnelle à l'examen des rapports entre système économique et souveraineté politique et au partage des « compétences » entre marché libre et action publique.

C'est en ce sens que Richard Balme est fondé à interpréter l'évolution en cours en estimant que « le régionalisme n'est plus ce qu'il était » et en présentant les régions comme des « horloges » du temps mondial :

> Dans un monde où économie et politique sont de plus en plus interdépendantes, il est capital de comprendre comment les institutions politiques, c'est-à-dire les modes de régulation des comportements les plus spécifiquement politiques, influent sur la production et la distribution des ressources, au premier rang desquelles la croissance et l'emploi. (...) Les régions sont invitées à participer à la nouvelle économie politique internationale . La «globalisation» signifie que les phénomènes économiques sont plus souvent internationaux ou transnationaux que nationaux; que leur influence est souvent prépondérante par rapport aux États; et enfin qu'ils permettent

17. Cf. S. Strange, *States and Markets : An Introduction to International Political Economy*, London and New York, Pinter and Basil Blackwell, 1988 ; Kenichi Ohmae, « The Rise of the Region State », *Foreign Affairs*, printemps 1993 : « Region states are natural economic zones. They may or may not fall within the geographic limits of a particular nation – whether they do is an accident of history. Sometimes these district economic units are formed by parts of states, such as those in northern Italy, Wales, Catalonia, Alsace-Lorraine or Baden-Württemberg. At other times they may be formed by economic patterns that overlap existing national boundaries. » (pp. 78-79).

et suscitent des comportements affranchis des tutelles étatiques. On voit immédiatement comment l'affirmation d'initiatives régionales de «marketing territorial», à l'import comme à l'export, peut s'inscrire dans ce schéma[18].

Pour donner la mesure de l'impact territorial du redéploiement du système de production et d'échanges économiques lié à la globalisation, il convient de saisir *ensemble* deux phénomènes : d'une part, l'importance des différences inter-régionales sur le plan de la dotation en facteurs de production, singulièrement en matière de qualification professionnelle et de capacité de recherche-développement et d'innovation; d'autre part, les stratégies de localisation des firmes qui s'attachent désormais principalement aux externalités et donc aux caractéristiques non seulement économiques mais également sociales et culturelles voire environnementales des régions d'implantation de leurs nouveaux investissements productifs. Loin d'être une zone de prédation, le territoire régional devient l'un des facteurs clés de valorisation de l'entreprise, en ce qui concerne d'ailleurs non seulement l'activité productive et les échanges mais également la gestion des rapports sociaux internes à l'entreprise. Ce qui change, ce ne sont pas seulement les contours géographiques des nouveaux territoires d'action, c'est aussi et surtout le système d'action lui-même, à commencer par les processus de « gouvernance [19]» qui s'y manifestent : développement des relations interinstitutionnelles, collaboration entre acteurs publics et acteurs privés, polycentrisme institutionnel, moindre hiérarchisation des modes d'exercice de l'autorité... Plus facilement que les centres étatiques, parce que sur un mode mieux adapté précisément à la spécificité des configurations sociales et économiques infranationales et au traitement des enjeux territorialisés, les régions peuvent ainsi s'inscrire dans ces changements d'échelle et dans ces nouvelles modalités de l'action publique. On voit

18. Richard BALME, « Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle ? », *in* R. BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Economica, 1996, pp. 15 et 18-19 ; voir également Andrew HURRELL, « Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics », *Review of International Studies*, 21 (4), 1995, p. 332 ; Keith BOECKELMAN, « Federal Systems in the Global Economy : Research Issues », *Publius : The Journal of Federalism*, 26 (1), 1996 : « Shifting the focus of attention toward the regions, it is clear that global forces strengthen their economic role. Improved transportation and communication allow for decentralization that fosters small entrepreneurial firms clustered in discrete geographic areas that emphasizes a particular product. (...) Differences in regional institutions, cultures, industrial structures, and corporate organization explain why some regions thrive, while others wither ».

19. Sur l'application du concept de « gouvernance » au système politico-administratif local, voir : Gerry STOKER, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 155, 1998, pp. 19-30 ; Caroline ANDREW, Mike GOLDSMITH, « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *International Political Science Review*, n° 19, 1998, pp. 101-117.

par là les limites d'une approche de la globalisation qui ne verrait dans ce processus qu'un simple desserrement des contraintes territoriales sur les acteurs économiques[20].

On rejoint ici, dans l'optique depuis longtemps ouverte par Alfred Marshall[21], les travaux consacrés au concept de « milieu innovateur », qui permet d'analyser, dans un contexte post-fordiste, l'articulation complexe qui s'instaure entre l'entreprise et son système socio-politique d'appartenance, ou entre l'innovation économique et le capital social et institutionnel que développent les entrepreneurs au sein de leur territoire d'implantation[22]. Comme le donne à voir la « troisième Italie [23]», l'innovation technologique et organisationnelle dont y est l'objet le secteur de la production et des échanges économiques peut être considérée autant comme la résultante d'interactions sociales et institutionnelles localisées que comme le pur produit des stratégies des chefs d'entreprises[24]. L'attention qu'accordent les multinationales à leurs politiques de localisation tient à l'importance que revêt désormais un tel processus d'« enracinement [25]» dans une *culture* régionale particulière. La situation contrastée de la Route 128 – dans l'État du Massachusetts – et de la Silicon Valley analysée par AnnaLee Saxenian offre une claire illustration des « *avantages régionaux* » comparés[26]. Ainsi que l'indique Pierre Veltz,

20. Cf. Michael KEATING, *Les défis du nationalisme moderne. Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1997 : « Parallèlement aux théories de la mondialisation, on a donc découvert le territoire comme facteur important d'adaptation économique. On reconnaît désormais que la capacité de réagir aux mutations économiques, qu'elles soient d'origine planétaire ou continentale, tient à des facteurs spécifiques, liés à un espace bien circonscrit. (...) Les pouvoirs publics sont ainsi passés d'un ensemble de mesures de diversion administrées par le gouvernement central à des mesures de promotion du développement régional axées sur les ressources et les compétences locales.» (p. 64).
21. Alfred MARSHALL, *Principles of Economics*, London, MacMillan, 1927 [1890].
22. Cf. Georges BENKO, Alain LIPIETZ (dir.), *Les Régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992 ; D. MAILLAT, « Milieux et dynamique territoriale de l'innovation », *Revue canadienne des sciences régionales*, 15 (2), 1992 ; R. CAMAGNI (dir.), *Innovation Networks : Spatial Perspectives*, London, Belhaven Press, 1992.
23. Cf. A. BAGNASCO, C. TRIGILIA, *La construction sociale du marché. Le défi de la troisième Italie*, Cachan, Éd. de l'ENS Cachan, 1993.
24. Cf. Réjean LANDRY, Pierre FRÉCHETTE, *L'innovation dans les entreprises manufacturières de la région de Québec-Chaudière-Appalaches, de 1995 à 1997*, Québec, Observatoire de la Techno-région Québec-Chaudière-Appalaches, Centre de recherche en aménagement et en développement (Université Laval), 1999.
25. Cf. Mark GRANOVETTER, « Economic Action and Social Structure. The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, 91 (3), 1985.
26. AnnaLee SAXENIAN, *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Harvard University Press, 1994 : « To be sure, regional institutions and culture are difficult to change. An industrial system is the product of historical process that are not easily imitated or altered. However, the first step toward the regeneration of the Route 128 economy is self-understanding. The challenge facing the Route 128 region today is to learn from Silicon valley's success. Managers and policymakers need to overcome their outdated conception of the firm as a separate and self-sufficient entity ; they need to recognize that innovation is a collective process as well as an individual one. » (p. 162).

> les processus de différenciation spatiale – de polarisation et/ou de spécialisation – accroissent les inégalités territoriales. Il est donc de plus en plus artificiel, en un sens, de parler «en moyenne» de la France, de l'Italie ou des États-Unis. Les firmes, du reste, ne choisissent pas de se localiser dans tel ou tel pays (...). Elles sélectionnent Curitiba ou São Paulo pour aborder le marché latino-américain, la vallée de l'Ave pour fabriquer les chaussures, Londres ou Paris pour leur siège européen, plutôt que le Brésil, le Portugal, le Royaume-Uni ou la France[27].

Dans les conditions modernes de concurrence, la performance des entreprises repose en effet pour beaucoup sur la qualité des interactions entre groupes d'acteurs et sur la mobilisation de « formes de confiance historiquement construites » dans le cadre de « territoires localisés » qui jouent un rôle d'appui essentiel[28].

Intéressante en elle-même, l'observation de ce processus de polarisation régionale des systèmes de production et d'échanges permet aussi et surtout une mise en relation avec le processus de *globalisation* ou de *mondialisation*, dont celui-là constitue en fin de compte l'une des traductions. Entre les deux niveaux, en effet, non seulement il n'y a pas de véritable césure mais il s'instaure des rapports de congruence, de connivence et d'interdépendance.

Pour que de telles relations soient aujourd'hui considérées comme lieu commun en Europe, il a fallu que s'opère une véritable rupture dans la conception même des rapports entre les instances centrales des États et leurs institutions « régionales » (ou, plus généralement, subnationales), que celles-ci soient constituées ou en devenir, et que tout interdit de qualifier désormais de simplement « périphériques ». Il importe de noter que cette rupture institutionnelle ne se présente pas seulement sur un mode pluriétatique : en Europe, elle prend corps dans le cadre d'une intégration continentale progressive qui, par bien des côtés et considérée à l'échelle mondiale, se présente elle-même, on l'a vu, comme un processus de « régionalisation », à l'instar, par exemple, de l'ALENA, de l'ASEAN ou du MERCOSUR. On peut d'ailleurs se saisir de cette ambivalence ou de cette indétermination notionnelle, fort significative, pour affiner notre hypothèse de départ : le renforcement des entités infranationales *et* supranationales résulte somme toute d'une même dynamique qui a pour effet de recomposer les bases territoriales du système productif et des institutions politiques à l'échelle internationale, c'est-à-dire dans le champ des concurrences mondialisées; il s'opère en outre, entre le niveau *infra* et le niveau *supra* et fût-ce en concurrence avec les États (qui, considérés de point de vue, apparaissent à la fois trop grands et trop petits...), un jeu d'alliances

27. Pierre VELTZ, « Une organisation géoéconomique à niveaux multiples », *Politique étrangère*, n° 2, 1997, p. 269.
28. *Ibid.*, pp. 271-272 ; P. VELTZ ajoute que « les tissus locaux sont un puissant facteur à la fois de flexibilité et d'assurance pour les firmes, dans la mesure où ils leur permettent de jouer sur des possibilités souples de reconfiguration des chaînes productives, ainsi que sur les possibilités de réversibilité des choix liés à la grande taille et à la diversité interne du marché du travail. » (p. 272).

objectives ordonnées à la gestion conjointe tant des effets *politiques* du changement d'échelle des systèmes productifs que des effets *économiques* du changement d'échelle du politique[29].

C'est la raison pour laquelle, comme le suggère Ivo Duchacek, qui parle à cet égard de la « globalisation du localisme », les systèmes fédéraux, plus flexibles, sont également mieux en mesure que les systèmes unitaires de traiter les problèmes liés à l'interdépendance entre global et régional[30]. Cette mise en perspective des deux phénomènes permet de souligner l'étroite *connexion* qui associe, en Europe, l'intégration continentale et la régionalisation subnationale. La conception traditionnelle selon laquelle celle-ci est le produit de choix étatiques est ainsi mise à mal par ceux qui considèrent au contraire qu'elle résulte d'une intégration économique et sociale croissante qui fait apparaître de nouveaux acteurs et de nouvelles références identitaires à la fois « au-dessus » et « au-dessous » des États-nations[31]. Ce sont là deux composantes du processus de mondialisation, qui, à des niveaux différents, tantôt par voie de segmentation et tantôt par voie d'agrégation, représentent l'une et l'autre des formes de recomposition territoriale où la dimension identitaire et idéologique, particulièrement prégnante, conforte ou atténue les déterminants géographiques et économiques[32]. Elles traduisent également un repositionnement corrélatif des acteurs étatiques, qui n'apparaissent plus comme les mieux à même de gérer les conditions économiques et les effets sociaux d'une accentuation de la compétition internationale, ni de répondre aux exigences de flexibilité du capital et des facteurs de production[33].

II – Les intérêts internationaux des régions européennes

Par delà l'examen de l'évolution qui affecte ainsi la signification et les modalités de ce que l'on pourrait appeler *les* régionalisations, demeurent

29. Voir à cet égard Beate KOHLER-KOCH, « La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité », *in* Emmanuel NÉGRIER, Bernard JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*, Paris, L'Harmattan, 1998 : « Le rythme et la direction pris par la formation d'un système politique européen déterminent la régionalisation des pays de l'Union européenne. » (p. 35)
30. Ivo D. DUCHACEK, « Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations », *in* Hans J. MICHELMANN, Panayotis SOLDATOS (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 4.
31. William WALLACE « Regionalism in Europe : Model or Exception ? », *in* Louise FAWCETT, Andrew HURRELL (dir.), *Regionalism in World Politics. Regionalism Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 324.
32. Cette dimension identitaire de la régionalisation supraétatique est mise en exergue par Richard HIGGOTT (« Mondialisation et gouvernance : l'émergence du niveau régional », *Politique étrangère*, n° 2, 1997, pp. 277-292), qui prend pour exemples les rapports de la Turquie avec l'Union européenne et ceux de l'Australie avec le Comité économique de l'Asie de l'Est (EAEC) et le Forum de coopération Asie-Pacifique (APEC).
33. Cf. Wieslaw MICHALAK, « The Political Economy of Trading Blocs », *in* Richard GIBB, Wieslaw MICHALAK (dir.), *Continental Trading Blocs. The Growth of Regionalism in the World Economy*, New York, John Wiley & Sons, 1994, pp. 37-72.

toutefois entières, singulièrement au sein de l'Union européenne, la question de l'expression politique de ces dynamiques territoriales et celle, qui retiendra ici notre attention, des relations interinstitutionnelles et internationales qui s'engagent entre les entités ainsi constituées et/ou renforcées.

A — L'imbrication du niveau régional et du niveau européen

Analyser de façon conjointe, sur le plan des rapports institutionnels, le niveau européen et le niveau régional conduit à porter l'attention sur des thématiques distinctes mais complémentaires voire convergentes : la stratégie d'ensemble de la Commission européenne; les effets induits de la politique régionale de l'Union européenne; le recours, par les dirigeants régionaux désireux de s'émanciper de leur propre cadre étatique, à l'argument d'une « Europe des régions ».

La stratégie de la Commission européenne visant à impliquer progressivement les régions à l'échelon européen a emprunté plusieurs canaux : l'établissement de relations partenariales en vue du choix et de la mise en œuvre des orientations de politique régionale dans le cadre des Fonds structurels, notamment du Fonds européen de développement économique régional (FEDER); l'instauration de programmes spécifiques qui visent à stimuler les capacités innovatrices des régions dans leur espace d'intervention; l'introduction de « gouvernements » régionaux dans le processus de prise de décision en favorisant la représentation des intérêts et la création d'instances consultatives, dont le Comité des régions est, pour l'heure, la traduction la plus formalisée et la plus aboutie :

> L'élaboration de nouveaux concepts d'actions politiques et de nouveaux modes de mise en œuvre n'a pas été l'un des buts premiers de la Commission; elle a «résulté» progressivement de la confrontation à un double problème : le (sous-)développement régional et la mauvaise performance des acteurs publics et des représentants des États membres en matière de mise en œuvre des politiques européennes. Puisque la Commission ne dispose pas des pouvoirs pour orienter la conduite des États, elle s'est trouvée limitée dans le choix des moyens indirects d'orientation lui permettant d'atteindre ses buts. D'où, sur le long terme, l'émergence de nouvelles formes de gouvernance au niveau européen, ainsi que la transformation fondamentale de la performance des autorités et des gouvernements régionaux[34].

D'ailleurs, parmi les principales contributions à la « richesse institutionnelle » des régions dites « en retard de développement » qui découlent directement du mode de gestion des Fonds structurels, les auteurs du *Sixième rapport périodique sur la situation et le développement économique et social des régions de*

34. Cf. Ingeborg TÖMMEL, « Transformation of Governance : the European Commission's Strategy for Creating a Europe of the Regions », *Regional and Federal Studies*, 8 (2), 1998, p. 54.

l'Union européenne[35] insistent sur l'amorce d'un apprentissage collectif, en particulier sur la mobilisation des partenaires des secteurs public et privé. Cette mobilisation constitue un atout non seulement pour accroître l'efficacité des Fonds mais aussi pour contribuer à « l'accumulation de capital social et à la création de réseaux dans les régions en retard de développement ».

Ce *Sixième rapport périodique*, moins pessimiste que les précédents – les deux derniers datent respectivement de 1991 et de 1994 – se plaît à dégager les signes d'une « convergence réelle » des régions en retard de développement avec le reste de l'Union. Deux séries de données sont avancées à l'appui de ce bilan : entre 1986 et 1996, le PIB par habitant des dix régions où il était le plus bas est passé de 41 % de la moyenne de l'Union à 50 %; par ailleurs, le PIB par habitant des quatre pays dits de la « cohésion » (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal) est passé de 65 % de la moyenne de l'Union à 76,5 %, et il devrait, selon les prévisions, atteindre 78 % en 1999. Toutefois, des disparités importantes subsistent, plus encore d'ailleurs sur le plan du chômage que sur celui du produit régional : le taux de chômage des vingt-cinq régions où il est demeuré le plus bas s'établit à environ 4 % alors qu'il est passé de 20 à 24 % dans les vingt-cinq régions les plus défavorisées à cet égard. Il est explicitement reconnu que la reprise de la croissance ne résoudra pas à elle seule ce problème.

Ce bilan en clair obscur vient conforter l'avis de ceux qui estiment que l'objectif de la politique européenne d'aménagement du territoire ne doit pas s'évaluer uniquement sur le terrain socio-économique, en fonction de critères de cohésion et de cohérence, mais aussi sur celui des *institutions*. En effet, la politique régionale européenne produit des effets « perturbateurs » sur le système d'acteurs qui ne doivent pas être d'emblée considérés, au sens strict du terme, comme des effets pervers ou non désirés; elle constitue en effet un instrument privilégié d'autorités supraétatiques en quête de marge de manœuvre et de légitimité politiques qui ne sauraient résulter que de l'établissement de rapports privilégiés avec des autorités infraétatiques de niveau régional, elles-mêmes mues, dans une large mesure, par des motivations homologues[36]. D'ailleurs, l'histoire de la politique régionale communautaire se confond avec celle de l'autonomisation progressive, vis-à-vis des États membres, des instances européennes chargées de la définir et de la mettre en œuvre. Ainsi, à l'occasion de la réforme des Fonds structurels opérée dans le cadre de la négociation de l'Acte unique européen, la Commission a obtenu, au nom de l'efficacité, de pouvoir traiter avec les autorités infraétatiques et les partenaires socio- économiques. De telles formes de partenariat ont eu pour effet d'initier ou de renforcer la « vocation internationale » des régions; ainsi, en Belgique, « à l'instar de ce qui s'est produit dans la plupart des États membres, la politique des fonds structurels a été (...) l'occasion d'une mise en jambe

35. COMMISSION EUROPÉENNE, *Sixième rapport périodique sur la situation et le développement économique et social des régions de l'Union européenne*, Bruxelles, Luxembourg, 1999 (à paraître).

36. Cf. Jacques PALARD, « Les effets institutionnels de la politique régionale de l'Union européenne », *Politiques et management public*, 13 (3), 1995, pp. 65-81.

régionale à l'intérieur et d'un *processus d'apprentissage politique hors du cadre national, s'accompagnant d'un contournement partiel du jeu intergouvernemental avec, notamment, l'explosion du lobbying direct autour de l'Union européenne*[37]. »

Les revendications nationalistes émanant d'entités « régionales » ne peuvent évidemment ignorer cette nouvelle donne, qui contribue à infléchir et même à bouleverser les stratégies discursives et les pratiques institutionnelles. L'analyse du système politique espagnol montre que le processus d'intégration européenne permet la coexistence de plusieurs identités politiques à la façon d'une poupée gigogne et qu'il transforme, ce faisant, la « vieille question » des nationalités; les Catalans, en particulier, ont été ainsi en mesure d'élaborer le concept de « nation sans État ». De tels choix politiques ne sont pas antinomiques, bien au contraire, des intérêts économiques de la région[38] : l'interdépendance de l'économie catalane avec le reste de l'Europe lui impose de jouer la carte de la compétitivité; elle fait de la mobilisation externe une priorité essentielle, dont l'une des traductions est la participation à la coalition transrégionale des « Quatre Moteurs », aux côtés de la région Rhône-Alpes, du Bade-Wurtemberg et de la Lombardie[39]. Cette mobilisation externe de la Catalogne « pivote également autour de l'axe des valeurs identitaires en suivant une stratégie modérée qui cherche à souligner le caractère différencié de la Catalogne, sa condition de «nation sans État» en quête d'un statut particulier en Europe, sans mettre en cause pour autant l'«Europe des États[40]».

Les relations extérieures constituent aussi l'un des vecteurs d'action essentiels de la « nouvelle » Écosse, après le référendum de septembre 1997 et l'élection, en mai 1999, de son parlement. Le gouvernement britannique est bien moins que naguère en mesure de jouer le rôle de *gatekeeper* entre les autorités locales-régionales et l'Union européenne[41]. À compter de la fin des années 1980, sous les gouvernements conservateurs de M. Thatcher et de J. Major, l'intégration européenne s'est imposée comme l'une des orientations centrales du discours nationaliste; elle a constitué une sorte de filet de sécurité, à l'instar de l'Empire au début du siècle : « La Communauté européenne est ainsi devenue, pour toutes les oppositions écossaises – sociales, partisanes, nationalistes ou territoriales – un moyen de contrer un gouvernement britannique centralisateur et nettement de droite. Dans cette perspective, l'Europe n'est plus un soutien à l'État britannique, elle en est une solution de rechange[42]. »

37. Éric PHILIPPART, « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures... », *art. cit.*, p. 634 ; c'est nous qui soulignons.
38. Francesc MORATA, « Mobilisation différentielle dans l'Espagne des Autonomies », *in* E. NÉGRIER, B. JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?...*, *op. cit.*, pp. 222-245.
39. Cf. Pierre KUKAWKA, « Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions », *in* R. BALME (dir.), *Les politiques du néo-régionalisme...*, *op. cit.*, pp. 91-106.
40. Francesc MORATA, « Mobilisation différentielle dans l'Espagne des Autonomies », *art. cit.*, p. 232.
41. Cf. John B. SUTCLIFFE, « Local Government in Scotland : Re-organization and the European Union », *Regional and Federal Studies*, 7 (2), 1997, pp. 42-69.
42. Michael KEATING, *Les défis du nationalisme moderne...*, *op. cit.*, p. 210.

Dans l'attente d'une hypothétique indépendance, l'Écosse fait désormais partie intégrante du groupe des «nations sans État» et des régions fortes qui sont à la recherche d'une position particulière au sein de l'Union européenne[43]. Les revendications nationalistes trouvent dans la construction européenne tout à la fois leur légitimité et leurs conditions de réalisation; elles y découvrent également un tremplin et des ressources symboliques pour établir des relations extérieures extra-continentales, à l'image des relations entre la Catalogne et le Québec. Les relations extérieures de ces entités seraient ainsi justiciables de l'analyse développée par Louis Bélanger pour rendre compte des facteurs d'élaboration de la diplomatie culturelle des provinces canadiennes et en dégager les objectifs ultimes, que ces objectifs soient ceux d'organismes sectoriels ou qu'ils relèvent au contraire de la gouverne étatique dans son ensemble en tant que composante d'une stratégie globale[44].

Au rang des principales interactions qui se nouent entre le niveau européen et le niveau régional, il convient de reconnaître une place particulière à la *transformation de l'architecture institutionnelle de certains États membres*. Si des États non seulement centralisés mais également dépourvus d'instances régionales, comme la Grande-Bretagne, le Portugal et les Pays-Bas, tendent à s'engager peu ou prou sur la voie de la régionalisation, c'est dans une très large mesure sous la pression de Bruxelles. Avec la région des West Midlands, qui comprend quatre comtés, sept autorités métropolitaines – dont celle de Birmingham – et vingt-neuf autorités de districts, et qui est le produit des réorganisations continues du gouvernement local anglais, on dispose d'une traduction fort instructive d'une dynamique où se conjuguent régionalisation descendante (*top down*, décrétée par Londres) et régionalisation ascendante (*bottom up*, effet de la mobilisation de groupes d'acteurs locaux), et qui est le fruit de transactions politiques territoriales . La mobilisation des acteurs locaux y a en effet en grande partie résulté de la réforme des Fonds structurels de 1988, en l'occurrence, de la mise des principes de partenariat et de subsidiarité[45]. Au Portugal aussi, la régionalisation en cours d'élaboration s'opère comme une forme d'ajustement des structures administratives du pays aux conditions de mise en œuvre des Fonds structurels, dont on cherche à optimiser l'utilisation :

43. Michael KEATING, « Reforging the Union : Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom », *Publius : The Journal of Federalism*, 28 (1), 1998, p. 233.

44. Louis BÉLANGER, « La diplomatie culturelle des provinces canadiennes », *Études internationales*, volume XXV, no 3, septembre 1994, pp. 421-452.

45. John LOUGHLIN, Jörg MATHIAS, Adrian REILLY, « Mobilisation régionale et échange politique au Pays-de-Galles et dans les West Midlands », *in* E. NÉGRIER, B. JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?...*, *op. cit.* : « Le West Midlands Regional Economic Consortium (REC) illustre cette évolution d'une politique de développement régional classique vers la prise en compte de l'environnement constitué par l'Union européenne et les normes d'action qu'elle véhicule : en premier lieu, les partenariats locaux. Le développement par le REC d'une stratégie européenne régionale, aussi bien que le développement de la *Regional Innovation Strategy* [qui a pour objectif de fournir un effort soutenu pour garantir la compétitivité industrielle de la région], en apparence très éloignée d'une logique de constitution d'une gouvernance régionale démocratique, participent cependant d'un cadre d'action européen plus général dont l'objectif est la cohésion sociale régionale. » (p. 149)

l'instauration d'une politique régionale, à la condition qu'elle donne lieu à un découpage territorial pertinent et à une réorientation des crédits communautaires, apparaît comme la mieux en mesure de faire obstacle au processus de littoralisation et, corrélativement, de désertification intérieure[46]. Le diagnostic et le pronostic portés sur l'avenir des « provinces » des Pays-Bas par une équipe de chercheurs de l'Université de Leyde rejoignent cette même perspective : déterminée par des considérations économiques, l'« orientation européenne » des provinces implique que celles-ci bénéficient désormais d'un support administratif adéquat et que soit conduite une réflexion sur leur place dans les réseaux internationaux. En tout état de cause, et bien que le rôle du gouvernement central reste déterminant, « les autorités régionales et les institutions de l'Union européenne se perçoivent mutuellement de plus en plus comme des alliés potentiels dans la recherche de l'intégration [47]».

L'évolution du fédéralisme allemand présente une autre forme de refonte partielle des structures institutionnelles nationales et des modes de représentation au sein des instances communautaires consécutivement au processus d'intégration européenne. Le gouvernement allemand s'était initialement fondé sur son interprétation de l'article 24 de la Loi fondamentale pour opérer le transfert à la Communauté européenne de compétences qui relevaient non seulement de sa juridiction propre mais aussi de celle des Länder[48]. La négociation du traité de Maastricht a entraîné une révision constitutionnelle, en l'occurrence l'introduction de l'article 23, qui ajoute aux règles de la fédération l'obligation de prendre en compte le principe de subsidiarité[49]. Au-delà de ce rééquilibrage des structures et des processus d'élaboration des politiques européennes en faveur des Länder, il convient de percevoir, dans une perspective de relations internationales, la nature de l'argumentation : les politiques européennes relèvent non de la politique étrangère, ce qui les situerait du côté des prérogatives de l'État central, mais bien de la « politique communautaire

46. Cf. Jean-Paul Carrière, « La mise en œuvre de la politique régionale communautaire renforce-t-elle la nécessité du pouvoir régional au Portugal ? », *in O Poder regional : mitos e realidades, III Jornadas de estudo Norte de Portugal-Aquitânia Actas*, Porto, Publicações da Universidade do Porto, 1996, pp. 76-78.

47. Frank Hendricks, Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, « The Dutch Province as a European Region : National Impediments versus European Opportunities », *in* Barry Jones, Michael Keating (dir.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 226. Voir également Theo A. J. Toonen, « Provinces contre centres urbains : la régionalisation aux Pays-Bas », *in* Patrick Le Galès, Christian Lequesne (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 131-148.

48. Cf. Gérard Marcou, « L'évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne et de l'unification », *Revue de droit public et de science politique*, n° 52, 1995, p. 889.

49. Art. 23, al. 4 : « Le Bundestag doit être associé à la formation de la volonté de la Fédération dans la mesure où son concours serait requis au plan interne pour une mesure analogue ou que les Länder seraient compétents au plan interne » ; al. 6 : « Lorsque des pouvoirs exclusifs de législation des Länder sont concernés de manière prépondérante, l'exercice des droits dont jouit la République fédérale d'Allemagne en tant qu'État membre de l'Union européenne doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des Länder désigné par le Bundesrat. (...). »

interne ». Cette approche « définit ainsi un cadre général permettant d'identifier dans quelles circonstances, dans quels domaines, et avec quelle étendue et quelle intensité les autorités infranationales vont vraisemblablement participer, dans une logique *bottom up*, aux processus de prise de décision européenne[50] ».

L'institution du Comité des Régions par le traité de Maastricht, qui vise à répondre à des exigences nouvelles en matière de politiques publiques, constitue une dimension originale des imbrications entre le niveau régional et le niveau européen et, plus largement, du processus de construction européenne. Chargé d'éclairer les autres instances sur les incidences territoriales des politiques communautaires, le Comité remplit aussi, sur un triple plan, des fonctions plus informelles mais non moins importantes : comme acteur supranational, comme mobilisateur des régions – et des autorités locales – sur la scène internationale et comme lieu d'échanges et d'expériences entre autorités subnationales. La création du Comité des régions, héritier du Conseil consultatif des autorités régionales et locales mis en place par la Commission, fait ainsi apparaître la décentralisation et la régionalisation comme des principes structurels fondamentaux de l'Union européenne : les collectivités territoriales, à commencer par les régions, deviennent de véritables sujets du droit communautaire. Malgré son caractère composite, qui traduit les réserves de certains États membres à accepter un tel partage des rôles, et sa dimension symbolique[51], l'action du Comité contribue à accroître la sensibilité régionale au sein de l'Union européenne et à conforter le pouvoir régional sur la scène internationale. Les dispositions du traité de Maastricht en la matière doivent beaucoup aux propositions avancées par la Commission[52]...

À ces différents niveaux d'analyse, se vérifient ainsi la forte conjonction des stratégies institutionnelles communautaires et régionales ainsi que l'alliance objective des niveaux infra et supraétatiques : la Commission et les régions se renforcent mutuellement. Les différentes formes de coopération interrégionale comptent parmi les effets majeurs de cette alliance.

B — Les échanges interrégionaux

Les relations internationales initiées par des instances de niveau subnational – États fédérés ou régions – ne sont évidemment pas une spécialité euro-

50. Charlie JEFFERY, « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales », *Politiques et management public*, 15 (3), septembre 1997, p. 220.
51. Thomas CHRISTIANSEN, « The Committee of the Regions at the 1996 Intergovernmental Conference : Institutional reform », *Regional and Federal Studies*, 7 (1), 1997, p. 66 ; Éric PHILIPPART, « Le Comité des régions confronté à la «paradiplomatie» des régions de l'Union européenne », *in* Jacques BOURRINET, *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997 : l'auteur considère que le Comité peut être considéré en tant que tel comme un acteur international et qu'il présente à cet égard une valeur ajoutée pour les régions, mais qu'il n'a ni les moyens ni les ambitions de conduire une politique extérieure propre (p. 175).
52. Cf. Nicolas LEVRAT, « Les relations du Comité des régions à l'intérieur du système institutionnel communautaire », *in* Jacques BOURRINET (dir.), *ibid.*, p. 133.

péenne. Elles n'en occupent pas moins désormais, sur le vieux continent, une place à la fois originale et protéiforme, à la façon d'archipels à structure évolutive. Prenons, à titre d'exemple, le cas somme toute assez représentatif des actions engagées par le Conseil régional d'Aquitaine : selon la présentation qui en est faite sur la toile en mai 1999, l'Aquitaine « doit une grande part de son dynamisme et de son rayonnement international à son ouverture naturelle sur le monde ». Le panorama des relations ainsi engagées se veut large et diversifié : « Des actions communes sont développées ainsi prioritairement avec l'Euskadi et la Navarre, dans le cadre de projets transfrontaliers ou de la Communauté de Travail des Pyrénées. Dans un contexte plus large de construction européenne, la Région Aquitaine entend, d'une part, défendre la communauté d'intérêts qui unit celle-ci aux autres régions de la façade atlantique et, d'autre part, accompagner l'ouverture de l'Union européenne en partenariat avec les régions d'Europe (Land de Hesse), vers les pays de l'Est (Bulgarie) et les Nouveaux États Indépendants (Lettonie). Face à une mondialisation des échanges sans précédent, la Région Aquitaine démontre sa volonté de se positionner sur les grands ensembles économiques en formation (Alena, Mercosur). À ce titre, le Conseil régional multiplie les partenariats avec l'appui de ses bureaux de représentation permanents (après Toronto, ouverture d'une antenne à Chicago) et valorise ainsi ses propres «savoir faire» (partenariat technique avec les provinces chinoises du Hubeï et du Jiangsu). » Pareil éventail a tous les traits d'une mise en scène ou d'une mise en cohérence d'opérations qui n'ont pas nécessairement été engagées selon une stratégie aussi clairement définie ni mises en œuvre de façon aussi systématique. Il offre toutefois l'intérêt de déployer la « panoplie » des moyens, à caractère bilatéral ou multilatéral, qui sont à la disposition des exécutifs régionaux désireux d'investir la scène internationale : relations transfrontalières, lobbies territoriaux (à l'instar de l'Arc atlantique), échanges avec des régions de l'Union européenne, établissement de partenariats avec des acteurs de l'Europe de l'Est ainsi que d'autres continents..., sans compter l'adhésion à des associations plus larges (Association des régions frontalières européennes, Conférence des régions périphériques maritimes, Association des régions de tradition industrielle...).

De ce point de vue, on pourrait sans nul doute appliquer pour partie à l'Aquitaine[53], ainsi qu'à bien d'autres régions, le bilan contrasté qu'Emmanuel Négrier établit pour la région Languedoc-Roussillon, notamment dans le domaine de la coopération transfrontalière : « Les espaces transfrontaliers, qui reposent *a priori* sur certaines cohérences, n'ont pas été l'objet de réelles politiques communes. (...) Leur pertinence s'arrête où commencent les enjeux lourds d'action publique, y compris sur des sujets qui les concernent directement[54]. » L'auteur pose l'hypothèse selon laquelle « l'intensité et les formes

53. Cf. Jacques PALARD, Xabier ITÇAINA, « Politique institutionnelle ou mobilisation sociale ? Le Fonds commun Aquitaine-Euskadi », *in* Jacques PALARD (dir.), *L'Europe aux frontières. La coopération transfrontalière entre régions d'Espagne et de France*, Paris, PUF, 1997, pp. 131-154.

54. Emmanuel NÉGRIER, « Échanges politiques territorialisés et action publique européenne. Le Languedoc-Roussillon », *in* Emmanuel NÉGRIER, Bernard JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?..., op. cit.*, p. 99.

diverses de l'implication européenne sont directement liées aux contraintes qui limitent un régionalisme «interne» (...). Face à ces contraintes, la région trouve avec l'Europe et le partenariat interrégional l'opportunité de contourner ces obstacles afin de se légitimer dans une arène alternative et, en retour, de tenter de peser sur les réseaux régionaux, en fournissant des ressources et de la légitimité européenne[55]. » C'est dire que la coopération interrégionale peut *aussi* avoir pour enjeu la reconnaissance *interne* de l'institution régionale et la légitimation des leaders régionaux auprès de leurs propres *partenaires territoriaux;* à l'instar de la structuration du pouvoir dans les coalitions qu'analyse Vincent Lemieux, elle paraît « reliée au caractère plus ou moins coordonnable de la variété dans l'environnement interne et au caractère plus ou moins subordonnable de la variété dans l'environnement externe[56] ». À tout le moins, elle est source de capital relationnel inédit et, surtout, localement négociable.

Cette interprétation ne rend bien évidemment compte que de certaines des dimensions des relations internationales des régions, y compris dans leur volet *transfrontalier*, dont certains des développements illustrent parfaitement les rapports qui s'instaurent entre régionalisation subnationale et intégration européenne[57]. Les territoires transfrontaliers représentent des lieux stratégiques, voire emblématiques, en raison de la forte production identitaire qui s'y est traditionnellement développée[58] et du rôle qu'ils jouent dans la dialectique de la fragmentation et de l'intégration[59]. Le plus souvent situés loin des centres de décisions politiques et des pôles d'activités économiques, ces territoires sont invités à se constituer en lieux d'innovation par voie d'expérimentation de formes nouvelles de coopération qui confortent les politiques européennes

55. *Ibid.*, p. 100. À propos de la région Rhône-Alpes, Bernard Jouve aboutit à des conclusions similaires sur les fonctions de la coopération interrégionale comme pourvoyeuse de ressources extra-régionales (« D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », *in* E. Négrier, B. Jouve (dir.), *op. cit.*, p. 110).

56. Vincent Lemieux, *Les coalitions. Liens, transactions et contrôles*, Paris, Presses universitaires de France, 1998, p. 211.

57. Y compris dans des États qui, comme la Suisse, ne sont pas membres de l'Union européenne : selon Jean-Philippe Leresche, « les cantons suisses fonctionnent de moins en moins comme des États et de plus en plus comme des régions. L'ouverture européenne sonne un peu comme la fin de l'illusion étatique pour les cantons. Ces derniers se manifestent toujours plus comme les équivalents territoriaux des régions européennes en s'intégrant à ce titre dans les instances régionales européennes (par exemple l'Assemblée des régions d'Europe) ou dans les Communautés de travail transfrontalières. (...) Ne négligeons (...) pas le rôle pédagogique et la fonction d'apprentissage de la coopération transfrontalière pour des autorités politiques, la population et les milieux économiques et sociaux, en relevant toutefois qu'elle ne saurait être la même pour chacun d'entre eux. » (« L'État et la coopération transfrontalière : un mode complexe d'adaptation à l'Europe », *in* Jean-Philippe Leresche, René Levy (dir.), *La Suisse et la coopération transfrontalière : repli ou redéploiement ?*, Zürich, Éd. Seismo, 1995, pp. 33 et 41).

58. Cf. Claude Raffestin, « Autour de la fonction sociale de frontière », *Espaces et sociétés*, n° 70-71, 1992.

59. Liam O'Dowd, Thomas M. Wilson, « Frontiers of Sovereignty in the New Europe », *in* Liam O'Dowd, Thomas M. Wilson (dir.), *Borders, Nations and States. Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, Aldershot, Avebury, 1996, p. 15.

de cohésion sociale et de cohérence territoriale. Jouent en faveur de ce processus non seulement les fortes incitations de la Commission mais aussi l'intérêt croissant porté à ce type d'échanges, qui marquent pour ainsi dire la revanche de la géographie sur l'histoire, par les acteurs politiques, économiques et administratifs locaux et régionaux.

Dans ce domaine, l'« initiative communautaire » Interreg est venue apporter en 1990 un cadre incitatif et normalisateur. Les règles d'application de ce programme précisent que « la Communauté accordera la priorité [aux propositions] qui comportent la création ou le développement de structures institutionnelles ou administratives partagées destinées à élargir et approfondir la coopération transfrontalière entre institutions publiques, organisations privées et organismes volontaires ». La Commission inscrit parmi les objectifs « l'adaptation des zones frontalières à leur nouveau rôle de zones frontalières d'un seul marché intégré ». Elle entend aussi faire des eurorégions l'un de ses « produits d'appel » à fonction quasi pédagogique au sein des États de l'Europe de l'Est candidats à l'entrée dans l'Union[60]. C'est à la mise en œuvre de cette orientation – re-tisser des liens historiques, par exemple autour de la frontière Oder-Neisse, et recréer un maillage économique et social – que sont ordonnés prioritairement les programmes Phare et Interreg-II. De telles opérations ne sont évidemment pas sans effets institutionnels sur l'amorce ou le développement du processus de régionalisation dans les pays concernés[61]. Le *Sixième rapport périodique* souligne le caractère stratégique d'une telle mise à niveau des Pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), qui doivent en particulier se doter de la capacité institutionnelle de gérer les Fonds structurels : « Malgré d'importants problèmes structurels, la plupart des PECO doivent encore développer des politiques régionales cohérentes. Après la réforme, la priorité a été donnée à la réduction de l'intervention de l'État et à l'établissement de la stabilité macroéconomique, qui ont inévitablement soumis les budgets publics à de sérieuses contraintes. Toutefois, les gouvernements adoptent de plus en plus une démarche positive envers la politique régionale, au vu de la nécessité de corriger les disparités spatiales qui émergent et du développement structurel de l'ensemble de l'économie. Néanmoins, la décentralisation des responsabilités qui est nécessaire pour conduire une politique régionale efficace sera sans doute un processus long et les pays devront poursuivre leurs efforts afin d'établir les structures et procédures nécessaires pour qu'ils reçoivent une aide des Fonds structurels de l'Union européenne[62]. »

60. Cf. Jaroslaw BLAHA, Daniela HEIMERL, « Les coopérations transfrontalières : nouvelles géographies économiques en Europe centrale », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n° 413, oct. 1996, pp. 28-51 ; Daniela HEIMERL, Frantisek ZICH, « La transition dans les régions frontalières germano-tchèques : des laboratoires sociaux », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 25 (4), déc. 1994, pp. 147-162.
61. Cf. Maria CIECHOCINSKA, « L'évolution de la notion de régions en Europe centrale et orientale », *Espaces et sociétés*, n° 70-71, 1992.
62. Conclusion de la quatrième partie : « L'élargissement ».

Dans la mouvance de l'intégration européenne, cette question est également en débat dans les pays de l'Europe du Nord, singulièrement au sein des membres les plus récents de l'Union, la Finlande et la Suède, dans un espace où se sont en outre développées, dès les années 1960, des formes de coopération transfrontalière[63]. Les politiques de *modernisation* du système politico-administratif local, qui, on l'a vu, ont prévalu dans ces pays sur la création d'un niveau régional *stricto sensu*, conduisent certains acteurs, en particulier les municipalités suédoises, à se montrer réticents à l'égard d'un renforcement d'instances régionales qui pourrait en outre s'accompagner d'un désengagement relatif de l'État au plan local[64].

Conclusion

L'analyse de la nouvelle révolution technique et de la mondialisation de l'économie conduit Manuel Castells à considérer que la restructuration du capitalisme entraîne tout à la fois un processus de décentralisation et la mise en réseaux d'entreprises et de territoires : « La globalisation encourage la régionalisation. (...) L'internationalisation croissante des activités économiques dans toute l'Europe accroît la dépendance des régions vis-à-vis de l'extérieur. Celles-ci, par conséquent, sous l'impulsion de leurs gouvernements et des élites du secteur privé, se restructurent pour devenir compétitives dans l'économie globale et établissent des réseaux de coopération entre les institutions locales et les entreprises installées sur leur territoire. Ainsi régions et sites d'implantation ne disparaissent pas, mais s'intègrent à des réseaux internationaux qui relient leurs secteurs les plus dynamiques[65]. » S'instaurent ainsi de fortes interrelations entre globalisation, intégration européenne et montée en puissance du méso-gouvernement.

L'ancrage des régions sur la scène internationale, comme niveau « naturel » d'intervention et de représentation, découle précisément de cette nouvelle donne. Certes, les États membres de l'Union européenne ne sont pas tous dotés des mêmes dispositifs institutionnels, et les régions, du fait de l'asymétrie de leurs situations respectives, n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes ressources pour initier et développer leurs relations extérieures[66]. Mais ce qu'il importe avant tout de considérer, c'est la tendance générale qui semble s'imposer, en l'occurrence le développement d'une gouvernance « multi-

63. Cf. Marten JOHANSSON, « Patters in Nordic Cross-Border Region-Building : an Overview », *in* Harald BALDERSHEIM, Krister STAHLBERG (dir.), *Nordic Region-Building in a European Perspective*, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 23-48.
64. Harald BALDERSHEIM, Krister STAHLBERG, « The Dynamics of Cross-Border Region-Building and Nordic Co-operation », *in* H. BALDERSHEIM, Krister STAHLBERG, *op. cit.*, pp. 165-174.
65. Manuel CASTELLS, *La société en réseaux. L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 1998 [1996], p. 430.
66. Charles JEFFERY le montre clairement au travers de l'analyse des stratégies européennes comparées de la Bavière et de la Saxe-Anhalt (« Les Länder allemands et l'Europe. Intérêts, stratégies et influence dans les politiques communautaires », *in* E. NÉGRIER, B. JOUVE (dir.), *Que gouvernent les régions d'Europe ?...*, *op. cit.*, pp. 55-83).

niveaux », comme résultante des processus d'européanisation et de régionalisation et de leurs effets induits : dé-hiérarchisation relative des relations entre niveaux de gouvernement au profit de rapports plus coopératifs; prise en considération du marché pour évaluer la performance des institutions et des acteurs publics; partenariat entre acteurs publics et acteurs privés[67]. Il s'agit là d'un jeu à somme positive, dans la mesure où l'érosion du niveau étatique et la perte de centralité qu'il subit sont au total moins importantes que les gains en termes de position désormais acquise sur la scène internationale et de capacité de participation au processus de décision dont bénéficient les acteurs régionaux. À n'en pas douter, les frontières de la souveraineté se déplacent dans la nouvelle Europe.

67. Cf. Udo BULLMANN, « The Politics of the Third Level », *Regional and Federal Studies*, 6 (2), 1996, pp. 3-19.