



HAL
open science

Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest

Romain Pasquier, Catherine Perron

► **To cite this version:**

Romain Pasquier, Catherine Perron. Régionalisations et régionalismes dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est-Ouest. *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2008, 39 (3), pp.5-18. <hal-03461838>

HAL Id: hal-03461838

<https://sciencespo.hal.science/hal-03461838v1>

Submitted on 1 Dec 2021

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

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



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

RÉGIONALISATIONS ET RÉGIONALISMES DANS UNE EUROPE ÉLARGIE : LES ENJEUX D'UNE COMPARAISON EST-OUEST

ROMAIN PASQUIER ET CATHERINE PERRON

Chargé de recherche au CNRS, Centre de recherches sur l'action politique en Europe (CRAPE/Sciences-Po Rennes) CNRS-CRAPE

Chargée de recherche au CERI – Sciences Po

RÉSUMÉ : Ces dernières décennies, les cadres d'analyse du fait régional ont été quasi exclusivement construits à partir de cas empiriques ouest-européens. On distingue trois modèles principaux : le courant ethno-territorial constructiviste, la gouvernance multi-niveaux et le néorégionalisme. Sont-ils généralisables à l'Union européenne des vingt-sept ou l'élargissement implique-t-il de revisiter les grilles de lecture du fait régional en Europe ? Après une mise à l'épreuve critique des cadres théoriques ouest-européens sur les terrains de l'Est, cet article introductif présente une série de variables permettant de renouveler les analyses du régionalisme et de la régionalisation dans une Europe élargie.

Depuis deux décennies, la conjugaison des logiques d'intégration européenne et de régionalisation a donné une nouvelle actualité au fait régional en Europe, à l'Est comme à l'Ouest. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la décentralisation et la régionalisation des politiques publiques sont venues clore dix années de réformes aussi profondes que celles qui ont abouti à la privatisation ou à la transformation des régimes sociaux ; leur objectif commun était de rompre avec les systèmes politiques et économiques communistes et d'instaurer la démocratie et l'économie de marché (Bafoil, 2006). Ces transformations ont été mues par une volonté de rapprochement avec les pays ouest-européens (comme en témoigne le fameux slogan du « retour à l'Europe ») et c'est d'ailleurs essentiellement sous l'angle de l'« européanisation » que la mise en place des régions a été étudiée (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2005).

Parallèlement, depuis la fin des années 1980, des travaux empiriques ont été consacrés au fait régional en se fondant exclusivement sur des exemples ouest-européens. Pour tenter d'interpréter les transformations en cours dans les États-nations de l'Europe de l'Ouest, les chercheurs ont pris appui sur plusieurs cadres théoriques. On peut en distinguer trois principaux : le courant ethno-territorial constructiviste, la gouvernance multi-niveaux et le néorégionalisme. Se référant à des cas emblématiques comme la Catalogne ou l'Écosse, le courant ethno-territorial constructiviste met l'accent sur la redécouverte du clivage centre-périphérie *via* le développement de mouvements politiques autonomistes ou nationalistes et l'emprise croissante des référents identitaires territorialisés (Moreno, 2007). À partir du début des années 1990, un autre ensemble de travaux accorde un rôle clé à la variable européenne dans la constitution d'une gouvernance multi-niveaux (Hooghe, 1996 ; Marks & Hooghe, 2001). L'intégration européenne faciliterait l'institutionnalisation d'une Europe des régions avec la généralisation progressive d'un niveau d'administration régional rivalisant avec le niveau central. Des travaux s'intéressant à l'impact de l'européanisation sur les politiques territoriales dessinent cependant une réalité plus complexe où les changements d'échelle, lorsqu'ils ont lieu, trouvent leur source dans les sociétés territoriales, les transformations des relations centre-périphérie plutôt que dans un *big bang* européen (Pasquier, 2008). Dans la seconde moitié des années 1990, plusieurs auteurs développent un cadre d'interprétation quelque peu distinct, le néorégionalisme. Ils considèrent que l'intégration européenne n'est qu'un facteur parmi d'autres (mondialisation économique, regain identitaire) de l'émergence d'un néorégionalisme (Keating 1998). Une série de dynamiques politiques, économiques et culturelles affaiblirait le pouvoir de l'État et constituerait de ce fait une structure d'opportunité inédite pour les mobilisations régionales. La montée en puissance de stratégies autonomes de développement économique et politique dans des régions phares comme l'Écosse, la Catalogne ou la Bavière serait un indice de la structuration d'un nouvel espace régional en Europe de l'Ouest.

Ces modèles sont-ils généralisables à l'Europe élargie ? Les nouveaux pays membres (et ceux probablement appelés à le devenir comme la Turquie et les Balkans occidentaux) ont eu des trajectoires stato-nationales particulières, marquées par le legs des empires centraux puis des systèmes communistes ou autoritaires, de sorte qu'ils se sont engagés dans des processus de modernisation de l'État très différents de ceux des pays ouest-européens. Cette dissemblance peut avoir des conséquences sur la construction du fait régional en termes de regain identitaire, sur l'impact de l'intégration européenne en tant que régionalisation des systèmes politiques et, enfin, sur la manière d'envisager le développement régional sous l'angle socio-économique. La question centrale que nous souhaitons aborder est donc la suivante : comment comparer l'évolution du fait régional dans l'Europe à 27 ? L'élargissement implique-t-il que nous revisitions nos grilles de lecture du fait régional, d'autant que les études comparatives Est-Ouest sur ce thème sont fort rares ? Jusqu'à présent, en effet, c'est le transfert des modèles d'Ouest en Est qui a fixé l'attention (Keating & Hughes, 2003 ; Marcou, 2002 ; Hugues, Sasse & Gordon, 2004), les évolutions et les trajectoires suivies étant relativement négligées. Aussi avons-nous pour objectif de confronter les schémas d'analyse développés ces dernières années en Europe de l'Ouest à des études de cas réalisées dans des pays nouvellement membres (Bulgarie, Pologne, République tchèque) ou candidats (Turquie, Monténégro) en vue d'affiner les modalités de comparaison du fait régional.

Confronter les évolutions est-européennes à celles qui se produisent en Europe de l'Ouest n'a rien d'original, loin s'en faut. La comparaison, implicite ou explicite, est constante en raison des modes de transformation adoptés par les pays d'Europe centrale et orientale que le slogan du « retour à l'Europe » résume. Ils ont été pensés comme des « révolutions de rattrapage » – pour reprendre l'expression de Jürgen Habermas (1990) –, renonçant à toute ambition d'expérimentation, voire d'innovation socio-politique. Les sociétés est-européennes aspiraient au retour à un modèle éprouvé en Occident, tournant le dos à l'expérience communiste et, partant, à une situation vécue et analysée en termes de retard et de déviation par rapport à une voie de développement « normale », quasi linéaire. L'Europe occidentale, par le biais de ses experts et de son aide, a ensuite largement étayé cette conception mais celle-ci n'est pas nécessairement partagée par les sciences sociales qui s'interrogent sur les dynamiques de la transformation engagée de part et d'autre de l'ancien rideau de fer. Nous reprendrons donc les réflexions que la comparaison des trajectoires des partis politiques a inspirées à Antoine Roger (2006, p. 343) pour les appliquer à la régionalisation : « La question se pose de savoir si les dynamiques est-européennes ont été frappées d'un particularisme irréductible ou si elles sont susceptibles d'obéir aux mêmes logiques que leurs

homologues occidentales. Lorsque la seconde hypothèse est privilégiée, il s'agit encore de déterminer si l'alignement sur le modèle désigné est direct et automatique ou s'il est seulement envisageable au terme d'un cheminement déterminé. Et si cette proposition est retenue, il reste à préciser si le schéma séquentiel observé reproduit les figures connues ou s'il engage l'objet étudié sur une voie spécifique. » Autant d'interrogations auxquelles ce numéro tente modestement d'esquisser des réponses.

LES CADRES THÉORIQUES DE L'OUEST À L'ÉPREUVE DE L'EST

Les deux premières contributions font le bilan des courants de recherche qui dominent depuis vingt ans l'étude de la question régionale en Europe de l'Ouest, que ce soit sous l'angle de la gouvernance régionale (Alistair Cole et Rosanne Palmer) ou sous celui de la résurgence des répertoires politiques fondés sur l'identité territoriale (Yann Fournis et Romain Pasquier). Les contributions suivantes regroupent cinq études de cas réalisées dans de nouveaux pays membres de l'Union européenne (Bulgarie, République tchèque, Pologne) ou cherchant à y adhérer (Turquie, Monténégro). Leurs auteurs (Pavlina Nikolova, Catherine Perron, Marcin Dabrowski, Elise Massicard et Amaël Catarruzza) s'attachent à scruter l'évolution de la question régionale dans chacun de ces pays et à isoler les facteurs de changement dans le but d'approfondir la comparaison avec l'Ouest européen.

S'agissant des dynamiques territoriales, un trait commun à toute l'Europe paraît s'imposer d'emblée : elles sont complexes et ne sauraient se limiter au niveau régional, d'autant que la notion de région est particulièrement floue¹. Les études menées dans les pays d'Europe centrale et orientale confirment l'ambiguïté et la plasticité de cette dernière qui peut être investie de sens fort différents et représenter des espaces de taille très variable (comme le démontre Amaël Catarruzza dans le cas du Monténégro). À l'Est comme à l'Ouest, l'échelon de la région, à la différence de celui de la commune par exemple, ne va pas de soi, d'autant qu'il repose rarement sur des héritages historiques. Néanmoins, l'aspect construit de la notion de région est aussi ce qui en fait l'intérêt et justifie l'étude des dynamiques qui sous-tendent l'émergence des régions depuis deux décennies.

Or lorsque l'on tente d'appliquer aux pays est-européens les trois principaux cadres théoriques servant à interpréter les dynamiques de la régionalisation et du régionalisme en Europe de l'Ouest, force est de constater les limites de leur portée explicative.

1. La notion de région recouvre différentes acceptions. Les relations internationales l'utilisent dans un sens global pour décrire une partie d'un continent. La région est définie ici comme un territoire socio-politique intermédiaire entre le niveau étatique et le niveau local. Michael Keating (1998) en donne une définition encore plus minimale puisque, pour lui, la région est un territoire moins étendu que l'État et plus grand que la localité.

(1) Le point de vue constructiviste ethno-territorial ne constitue pas un cadre d'analyse satisfaisant pour comprendre les processus de régionalisation en Europe centrale et orientale. Les voies politiques et institutionnelles de construction stato-nationale suivies, après 1989, par les pays de cet espace ne leur ont guère permis de s'appuyer sur la régionalisation pour répondre aux demandes d'autonomie des communautés ethniques. À l'encontre des tendances de la « post-souveraineté » discernées par certains à l'Ouest dans le cadre européen (Keating, 2001), les élites politiques et administratives de l'Est se méfiaient de la décentralisation ou de la régionalisation qu'elles assimilaient fréquemment à une menace contre l'unité nationale. Elles ont par conséquent opté pour la réaffirmation de la souveraineté nationale, du caractère unitaire et indivisible de l'État contre tout ce qui leur paraissait susceptible d'alimenter des tendances centrifuges. La question ethnique ou des minorités est extrêmement sensible dans la majeure partie des pays d'Europe centrale et orientale confrontés à des risques d'éclatement beaucoup plus réels que les pays occidentaux comme l'a prouvé la disparition de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie chacune à sa manière. L'histoire pèse lourd (Hughes, 2003, pp. 185-186 ; Bibó, 1993). Tous les pays étudiés ont fait partie d'un Empire (habsbourgeois, prussien, tsariste, ottoman) et connu aux XIX^e et XX^e siècles des épisodes de démembrement territorial et des luttes plus ou moins farouches pour maintenir leur unité nationale face aux visées hégémoniques de puissants voisins (principalement ottomans, allemands, russes). Par ailleurs, les problèmes d'intégration nationale y sont ressentis avec une acuité toute particulière en raison de la faiblesse historique de ces États due, à la fois, à leur arriération socio-économique au XIX^e siècle², à la brièveté de leur existence, à l'échec du projet national dans l'entre-deux-guerres³, à la soviétisation et à la création d'États-parti (Lowit, 1979) puis à leur effondrement en 1989.

Tant l'analyse de la répartition des ressources politiques et financières que celle des procédures d'élaboration des politiques publiques territoriales de ces deux dernières décennies témoignent de la difficile acceptation par le centre du pluralisme des identités et d'un transfert des pouvoirs. Quand bien même des réformes ont été lancées (comme en Pologne, République tchèque et Bulgarie), le style national des politiques territoriales (Pasquier, 2004), c'est-à-dire l'ensemble des règles et des ressources institutionnelles, des procédures de politique publique qui ont façonné les relations entre les régions et les administrations centrales sur le temps long, est resté une variable incontournable de la gestion territoriale.

2. Rappelons que, sauf en Bohême, il s'agissait de sociétés agraires, fortement inégalitaires, dans lesquelles la bourgeoisie était faible tant numériquement que du point de vue de son influence politique.

3. Ce projet n'a pu se réaliser en raison de l'instabilité des frontières, des irrédentismes et des nationalismes qui ont rendu l'intégration des minorités impossible.

La moindre visibilité des mobilisations ethno-régionalistes en Europe centrale et orientale n'a donc rien de surprenant si l'on considère les trajectoires politico-institutionnelles nationales (Capelle-Pogăcean & Răgaru, 2007). Les processus de régionalisation correspondent davantage à des dispositifs organisationnels et institutionnels liés à des contraintes internes (efficacité de l'action publique, revitalisation économique) ou externes (perspective d'adhésion à l'UE) qu'à une volonté de valorisation ou de reconnaissance des identités régionales. Il n'est cependant pas exclu que, comme dans le cas polonais, l'institutionnalisation progressive de ce niveau intermédiaire ne finisse par produire et/ou réactiver des clivages territoriaux plus prononcés. Le contre-exemple est la Turquie, caractérisée par un fort clivage centre-périphérie et la mobilisation des organisations kurdes. Comme le montre Elise Massicard dans sa contribution, ces dernières ne sont pas parvenues à peser sur l'évolution institutionnelle du pays en raison de la stratégie des gouvernements turcs successifs qui ont criminalisé et réprimé toute forme de régionalisme ou de séparatisme. Pourtant, là aussi, dans la perspective de l'adhésion à l'UE, la ligne politique pourrait évoluer, d'autant que des voix issues du sérail se sont élevées ces derniers mois pour réclamer une régionalisation politique, seule réforme à même de faire évoluer la vieille bureaucratie kémaliste.

(2) La gouvernance multi-niveaux ne semble pas plus pertinente pour rendre compte du phénomène régional dans cette « autre » partie de l'Europe. Les régions sont loin d'y représenter un échelon susceptible de rivaliser avec le centre avec l'appui de l'Union européenne. Certes, cette dernière est une variable exogène permettant d'expliquer certains changements en cours, ce dont attestent la plupart des contributions. Le principe de conditionnalité a joué un rôle de catalyseur dans une série de réformes engagées, notamment dans la perspective de la gestion des fonds structurels au moyen desquels l'Union fait parvenir aux nouveaux pays membres la majeure partie de son aide au développement. Pour les pays candidats, le chapitre 21 de l'acquis communautaire consacré à la politique régionale et aux instruments structurels a été un vecteur de réforme institutionnelle. Cependant, la « pression à l'adaptation », pour reprendre l'expression de Tanja Börzel (2002), a engendré des réformes de toutes sortes. Si l'influence européenne est indéniable au niveau des *policies* (définition des politiques régionales) élaborées à la demande de la Commission en vue de la mise en œuvre de la politique régionale européenne – toutes les contributions confirment l'impact des normes européennes dans ce domaine (création d'une capacité administrative au niveau régional faite d'acteurs régionaux susceptibles d'administrer les fonds, de procédures de programmation rationalisées, de stratégies de développement régional, etc.) –, les effets sur la *polity* (soit les dispositifs institutionnels et politiques internes des États) ont été bien moindres, dans un premier temps du moins.

Contrairement à l'homogénéisation – prévue par certains – des configurations régionales dans les nouveaux pays membres du fait de la simultanéité temporelle du processus de régionalisation et de l'uniformité tant du legs communiste que des pressions européennes, l'on a pu observer, comme en Europe de l'Ouest, l'émergence de configurations extrêmement variées : régionalisation institutionnelle en Pologne et en République tchèque, régionalisation fonctionnelle en Bulgarie et simple adaptation des statistiques régionales de l'UE (NUTS) en Turquie. Les choix en matière de régionalisation s'expliquent essentiellement en termes de dépendance du sentier (influence des modèles antérieurs). Ils procèdent des calendriers politiques nationaux et du type de coalition au pouvoir dans chaque pays au moment de l'adoption des différentes lois. En effet, dans le chapitre 21, l'UE ne fait qu'exiger un système institutionnel approprié à la mise en œuvre des fonds structurels en conformité avec le principe de partenariat. Or ce dernier peut prendre des formes très diverses (collectivités territoriales, administrations déconcentrées, agences de développement) et masquer en réalité une décentralisation en trompe l'œil comme le soulignent Marcin Dabrowski et Catherine Perron. Les institutions et les acteurs nationaux demeurent les filtres du changement et disposent de ressources institutionnelles et politiques suffisantes pour infléchir, selon leurs préférences, les demandes molles de l'Union européenne. Ce facteur est d'autant plus prégnant que la Commission européenne entend prendre appui sur une organisation administrative efficace, la moins perméable possible à la logique de la corruption. Comme le révèlent aussi bien Pavlina Nikolova que Marcin Dabrowski à partir des cas bulgare et polonais, cette stratégie affaiblit *in fine* les institutions territoriales nouvellement créées et renforce paradoxalement la centralisation bureaucratique initiale.

Un effet de la conditionnalité européenne allant dans le sens d'un renforcement des acteurs locaux ne s'observe pas, du moins pendant la période d'accession à l'UE et la première période de programmation des fonds structurels. L'asymétrie des pouvoirs central et régional qui caractérisait l'ensemble de ces pays (Turquie comprise) n'est nulle part remise en question. Pourtant, à plus long terme, l'europanisation ne devrait pas se limiter à un simple processus normatif descendant. Outre des ressources financières non négligeables, elle fournit des ressources cognitives inédites en diffusant des modèles d'action publique, des instruments de gouvernance ou de « bonnes pratiques » qui ont des répercussions sur les schémas institutionnels existants. Les cas de la Pologne et de la République tchèque montrent que les apprentissages effectués par les administrations régionales chargées de la mise en œuvre des fonds structurels durant la première période de programmation (2004-2006) sont aujourd'hui le point de départ d'une nouvelle étape de la régionalisation dans ces deux pays. La dynamique est donc susceptible d'évoluer, notamment dans les pays où les minorités sont absentes et/ou faiblement territorialisées et qui ont

opté pour une décentralisation régionale permettant à une élite régionale d'émerger, de se former, de gagner en autonomie par rapport au centre (c'est là tout l'enjeu de la seconde période de programmation des fonds structurels en République tchèque et en Pologne) et de prendre la mesure des enjeux du développement régional dans le cadre de la concurrence internationale des territoires.

(3) Le néorégionalisme conceptualise des régions acteurs qui, dotées d'identités affirmées, se projettent dans l'ère de la mondialisation économique pour mieux se soustraire à la tutelle séculaire de l'État central. Cette approche est, principalement pour deux raisons, loin de correspondre aux pays analysés ici (à l'exception peut-être de la Turquie). D'un côté, en Europe centrale et orientale, les réformes sont réalisées sous la pression, parfois contradictoire, de l'UE mais leur cours ne semble pas pour l'instant échapper au contrôle du centre. De l'autre, le capitalisme en voie de formation à l'Est ainsi que son mode de territorialisation et les acteurs qui le portent se distinguent fortement de ceux de l'Ouest.

On peut en conclure que, premièrement, les facteurs politiques nationaux restent déterminants pour comprendre les avancées ou les reculs de la régionalisation dans les pays considérés. En l'occurrence, il s'agit de pays en transition qui vivent une période où nombre d'enjeux se télescopent – décommunisation des élites et des structures politiques, réformes économiques et sociales majeures, réforme de l'administration publique – dont certains, tenus pour prioritaires tant par les élites que par la population, peuvent en éclipser d'autres. Par ailleurs, comme nous l'avons vu, ce sont les autorités nationales qui décident des réformes et les élaborent. En conséquence, derrière la façade des nouvelles institutions régionalisées, se révèle une variété de combinaisons avec des institutions souvent pourvues de compétences faibles et extrêmement dépendantes du centre sur le plan financier.

Deuxièmement, dans l'Europe post-communiste, les formes de territorialisation de l'économie et du capitalisme naissant diffèrent de celles qui existent en Europe de l'Ouest (la Turquie, dont le modèle économique a toujours été proche du modèle capitaliste, se distingue à cet égard). Les disparités territoriales du développement sont bien connues des économistes et des géographes depuis plusieurs décennies. La géographie économique d'un pays se recompose en fonction de son histoire industrielle, des politiques d'aménagement du territoire qu'il a menées, des stratégies de croissance des firmes et des nouvelles règles de l'économie internationale, les processus de concentration et de déconcentration des richesses contribuant à bousculer les hiérarchies entre les États, les régions et les grandes métropoles (Benko & Lipietz 1992 ; Davezies, 2007 ; Jessop, 1994 ; Veltz, 2005). Or, depuis notamment les travaux de Stein Rokkan et Derek Urwin

(1983), nous savons que les inégalités territoriales ont des conséquences directes sur les mobilisations socio-politiques dans les espaces régionaux en Europe de l'Ouest. En effet, le sous-développement économique chronique ou, au contraire, les succès économiques constituent des terreaux fertiles pour remettre en cause l'État central et exiger de lui des politiques compensatrices et/ou une autonomie politique. Par exemple, c'est grâce au soutien des élites économiques régionales que le nationalisme catalan a pris son essor au tournant des XIX^e et XX^e siècles. De même, la mondialisation économique fournit des ressources politiques aux régions capables d'incarner ce nouvel âge de la concurrence internationale comme la Bavière, l'Écosse ou la Flandre. Ainsi, la territorialisation du capitalisme par la concentration des richesses et des revenus qu'elle induit, les inégalités qu'elle crée, s'est avérée être à l'Ouest un puissant mécanisme de structuration du fait régional lorsqu'il se conjugue avec d'autres facteurs tels que l'identité ou la mobilisation partisane.

À cet égard, le contraste est saisissant avec l'Europe centrale et orientale. L'État y a exercé, quarante années durant, une emprise totale sur le territoire ; il en était l'unique détenteur et avait de surcroît la volonté de l'homogénéiser. Le système de direction centralisé et hiérarchisé de l'économie ne prenait en compte que les exigences sectorielles verticales (et non territoriales), réduisant la planification territoriale à un sous-produit de la planification sectorielle (Maurel, 1982, pp. 9-11). Il en a résulté des territoires aux inégalités peu marquées et une économie à dominante industrielle qui intégrait les principales fonctions de production au sein de vastes combinats, très concentrés géographiquement – généralement autour des bassins d'extraction de matières premières ou bien répartis arbitrairement *ex nihilo* dans des zones jusque-là dépourvues d'infrastructures et considérées comme sous-développées – et étroitement dépendants du centre pour toutes les décisions relatives à la production et à l'innovation (Bafoil, 2004). Or l'idéologie néolibérale de « destruction créatrice » et la « thérapie de choc » administrée à ces économies après le changement de régime ont précipité la ruine de la majeure partie des sites industriels (tout particulièrement de ceux liés aux industries minière et sidérurgique) et la destruction du potentiel de recherche (et d'innovation) par le démantèlement des combinats qui, d'une part, ont cédé la place à une myriade de micro-entreprises (le plus souvent familiales) et provoqué l'éparpillement des sous-traitants et, d'autre part, favorisé les intérêts des grands groupes étrangers venus investir dans les pays post-communistes (Bafoil, 2004, pp. 127-130).

Un type de capitalisme particulier à ces pays a alors pris naissance : distinct du modèle occidental, très sensible aux pressions internationales, il combine, à l'instar du capitalisme tchèque, une faible représentation des intérêts sociaux et un niveau relativement élevé de protection de l'emploi avec de considérables investissements étrangers qui pèsent lourd dans l'économie (Myant, 2008, pp. 137-138). Les inégalités territoriales se sont également amplifiées (bien qu'elles demeurent moins prononcées à l'Est qu'à l'Ouest de l'Europe), l'essentiel des activités économiques à l'origine du développement tendant à se concentrer autour de quelques métropoles (le plus souvent les capitales) et dans les régions occidentales de ces pays, frontalières des anciens pays membres de l'UE (Maurel, 2004).

Alors que les dynamiques néorégionalistes se fondent sur l'existence d'acteurs régionaux puissants et susceptibles de s'organiser en réseaux, ceux-ci sont singulièrement faibles et rares dans les sociétés post-communistes. Par leur nature, leurs ressources, leurs objectifs, leur poids ainsi que la place qu'ils occupent, ils sont fort différents de leurs homologues des anciens pays membres de l'UE. Inexistants par le passé dans certains domaines comme la représentation des intérêts des entrepreneurs, des chambres de commerce et des associations ou affaiblis dans d'autres comme la représentation des intérêts des salariés⁴, les acteurs socio-économiques, toujours fragiles au niveau central, le sont davantage encore au niveau régional (peu d'entre eux bénéficient d'une implantation au-delà du centre). Ils sont en outre très atomisés. Les principes de coopération et de partenariat au fondement du néorégionalisme peinent donc à s'imposer dans la pratique. Suite à quarante ans de communisme et au mode de transformation choisi – les politiques néolibérales de privatisation, le démantèlement et la restructuration des entreprises qui ont abouti à un affaiblissement systématique des acteurs collectifs –, tous ces pays sont frappés d'anomie sociale, le règne de la méfiance et le manque de coopération en étant des symptômes parmi d'autres.

Des évolutions sont néanmoins perceptibles dans l'ensemble des pays considérés. Elles sont patentes dans la généralisation de politiques publiques régionales visant à réduire les écarts de développement, d'infrastructures ou de services à la population. Ceci se traduit notamment par la modernisation des réseaux de transport et de communication (routiers, ferroviaires, autoroutes de l'information, etc.) et par des mesures en faveur de la recherche et de l'innovation. L'institutionnalisation des politiques régionales confère progressivement une nouvelle légitimité à l'échelon régional en même temps qu'elle engendre de nouveaux acteurs et des relations entre les différents acteurs à ce niveau. Qu'elles soient pilotées par

4. Au sortir du communisme, les syndicats comptaient un nombre élevé d'adhérents et avaient de ce fait une certaine puissance. Ils ont beaucoup perdu de leur prestige et de leur influence au fil de la transformation.

des ministères centraux ou des institutions politiques élues, les politiques régionales se densifient indéniablement au point de former des espaces de régulation publique. À ce titre, une étape est franchie par rapport aux legs d'un passé centraliste où le développement n'était conçu qu'en terme sectoriel. La région en tant qu'échelon et/ou collectivité intermédiaire est devenue un cadre légitime de l'action publique en Bulgarie, en Pologne, en République tchèque et le sera peut-être bientôt en Turquie.

RÉGIONALISMES ET RÉGIONALISATIONS : ESSAI DE TYPOLOGIE COMPARATIVE

Bien que nous ayons constaté l'inadéquation des cadres d'analyse élaborés sur la base d'études de cas occidentaux, il nous paraît cependant possible de comparer les dynamiques à l'œuvre dans les deux parties de l'Europe en distinguant six variables transversales qui permettent de saisir la diversité des voies empruntées par la question régionale sur le continent européen : (1) les sentiers politico-institutionnels nationaux ; (2) la territorialisation du capitalisme ; (3) la politisation des identités territoriales ; (4) l'impact de l'intégration européenne ; (5) l'agenda politique national et, enfin, (6) les politiques et institutions régionales. Les combinaisons de ces six variables influent directement ou indirectement sur les dynamiques ascendantes du régionalisme et descendantes de la régionalisation. Dans les deux tableaux qui suivent, nous avons schématisé les diverses formes du régionalisme et de la régionalisation dans l'Europe élargie en nous fondant sur trois dimensions essentielles de ces processus : les sources de légitimation, les logiques d'action et les logiques d'identification.

Les formes du régionalisme : l'approche par le bas

	Sources de légitimation	Logiques d'action	Logiques d'identification
Régionalisme constitutionnel	Intégration nationale	Dualisme exécutif-législatif	Identification complémentaire nationale et infranationale
Régionalisme politique	Identité culturelle	Revendications autonomistes ou séparatistes	Principalement infranationale
Régionalisme fonctionnel	Efficacité de l'action publique	Construction multi-niveaux de l'action publique	Principalement nationale
Néorégionalisme	Mondialisation économique et identité culturelle	Réseaux d'acteurs publics et privés	Combinaison nationale, infranationale et transnationale

Les formes de la régionalisation : l'approche par le haut

	Sources de légitimation	Logiques d'action	Logiques d'identification
Régionalisation fonctionnelle	Efficacité de l'action publique	Circonscriptions intermédiaires d'action et de planification	Principalement nationale
Régionalisation administrative	Démocratie locale et efficacité de l'action publique	Décentralisation à l'échelon régional	Principalement nationale
Régionalisation politique	Identité culturelle et démocratie locale	Autonomie politique (fédéralisme ou quasi-fédéralisme)	Identification nationale et infranationale complémentaire ou conflictuelle
Sécession	Identité culturelle	Indépendance et attributs étatiques	Principalement infranationale

Dès lors, l'on peut appréhender les dynamiques de changement qui traversent le régionalisme et la régionalisation à l'aune des six variables précédemment déterminées. Les sentiers politico-institutionnels (1) expliquent les résistances au changement qu'illustre, par exemple, la réticence de certains États à signer la Charte européenne des langues régionales et minoritaires ou à décentraliser la gestion des fonds structurels malgré les injonctions européennes. La territorialisation du capitalisme (2) alimente directement ou indirectement les dynamiques néorégionalistes qui associent identité culturelle et globalisation économique mais elle motive également certaines réformes institutionnelles à l'échelon régional qui accompagnent les nouveaux paradigmes du développement régional (pôles de compétitivité, recherche et innovation). La politisation des identités territoriales (3) opère à plusieurs niveaux. Elle encourage, à des rythmes et des intensités variables, la mobilisation des mouvements ethno-régionalistes au sein de l'UE tout en conditionnant certains choix institutionnels faits par les décideurs nationaux dans le but de maîtriser ces tendances centrifuges. Les usages des ressources européennes (4) sont divers, voire contradictoires, et fournissent tout autant d'arguments aux thuriféraires de l'Europe des régions à l'Ouest qu'à ceux de l'Europe des États à l'Est. Les conditions et possibilités politiques qu'offrent les agendas politiques nationaux (5) sont des éléments déterminants des mobilisations politiques ascendantes et des processus de réforme descendants. Les stratégies politiques restent au cœur des régionalismes et des dynamiques de régionalisation en Europe. Enfin, dernier élément, la dynamique propre des institutions et des politiques régionales (6) qui, par leur institutionnalisation et leur capacité à traiter une série de problèmes collectifs, vient renforcer certains choix initiaux de régionalisation ou participe à la fabrication de nouveaux régionalismes comme dans nombre de régions ouest-européennes.

Si le croisement de ces variables permet d'obtenir une représentation dynamique et comparative du fait régional dans l'Europe élargie, de notables diffé-

rences subsistent entre l'Ouest et l'Est. Tandis que l'Ouest semble travaillé par les dynamiques ascendantes et descendantes du régionalisme et de la régionalisation, l'Europe centrale et orientale est essentiellement affectée par des dynamiques descendantes de régionalisation fonctionnelle ou administrative. Des mobilisations régionalistes s'observent mais n'influent pas directement sur le calendrier politique des réformes au niveau national ; quand elles ont un effet, il est plutôt négatif, le centre ayant tendance à refuser toute mesure favorable à la décentralisation. À la différence de l'Ouest, les timides processus de régionalisation à l'Est ne sont pas le fruit de pressions centrifuges mais procèdent d'ajustements structurels liés à la réforme indispensable de l'État après le communisme, à la transformation économique et au processus d'eupéanisation que chaque appareil étatique assimile et adapte en fonction de son propre sentier institutionnel et politique. C'est pourquoi les mobilisations néorégionalistes unissant identité culturelle, développement économique et autonomie politique restent pour l'heure cantonnées dans l'Ouest européen.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAFOIL F., (2004), « Quel outil de développement pour les économies est-européennes ? », *Critique internationale*, n° 25, pp. 123-138.
- BAFOIL F. (2006), *L'Europe centrale et orientale, Mondialisation, eupéanisation et changement social*, Paris : Presses de Sciences Po.
- BIBÓ I. (1993), *Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris : Albin Michel (édition originale en hongrois, 1949).
- BENKO G. & LIPIETZ A., dir. (1992), *Les régions qui gagnent*, Paris : PUF.
- BÖRZEL T. (2002), *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CAPELLE-POGĂCEAN A. & RAGARU N. (2007), « Les partis minoritaires, des partis "comme les autres" ? Les expériences du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 38, n° 4, pp. 115-148.
- DAVEZIES L. (2007), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris : Seuil.
- DE WINTER L., GOMEZ-REINO M. & LYNCH P., eds. (2006), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, Barcelona: ICPS.
- HABERMAS J. (1990), *Kleine politische Schriften*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- HOOGE L., ed. (1996) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- HOOGE L. & MARKS G., eds. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Boulder: Rowman & Littlefield.

- HUGHES J., SASSE G. & GORDON C., eds. (2004), *Europeanization and Regionalization in the European Union's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality*, London: Palgrave.
- JESSOP R. (1994), « Post-Fordism and the State », in A. Amin, ed., *Post-Fordism: A Reader*, Oxford: Blackwell, pp. 251-279.
- KEATING M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London: Edward Elgar.
- KEATING M. (2001), *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-sovereignty Era*, Oxford: Oxford University Press.
- KEATING M. & HUGHES J., eds. (2003), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels, Wien: P.I.E.-Peter Lang.
- LOWIT T. (1979), « Y a-t-il des États en Europe de l'Est ? », *Revue française de sociologie*, vol. 20, n° 2, pp. 431-466.
- MARCOU G. (2002), « L'adaptation des structures territoriales face à la politique régionale communautaire », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 33, n° 3, pp. 131-167.
- MAUREL M.-C. (1982), *Territoires et stratégies soviétiques*, Paris : Economica.
- MAUREL M.-C. (2004), « Différenciation et reconfiguration des territoires en Europe centrale et orientale », *Annales de géographie*, n° 636, mars-avril, pp. 124-143
- MYANT M. (2008), « Les gouvernements sociaux-démocrates et la variété du capitalisme en République tchèque », *Critique internationale*, n° 39, avril-juin, pp. 112-138.
- MORENO L. (2007), « Identités duales et nations sans État (La question Moreno) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 14, n° 4, pp. 497-513.
- PASQUIER R. (2004), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes : PUR.
- PASQUIER R. (2008), « Villes et régions », in C. Belot, P. Magnette & S. Saurugger, dir., *Science Politique et Union européenne*, Paris : Economica, pp. 335-354.
- ROGER A. (2006), « La stabilité des divisions politiques. Jalons théoriques pour une comparaison Est-Ouest », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n° 2, pp. 343-356.
- ROKKAN S. & URWIN D. (1983), *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, London: Sage.
- SCHIMMELFENNIG F. & SEDELMEIER U., eds. (2005), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- VELTZ P. (2005), *Mondialisation, villes, territoires. L'économie d'archipel*, Paris : PUF.