

RÉGIONS EN TENSION, RÉGIONS EN RECOMPOSITION LE SUD-OUEST EUROPÉEN EN PERSPECTIVE

AVANT-PROPOS

Compte tenu de la plasticité du concept de région, le Sud-Ouest européen peut être considéré comme une macrorégion d'Europe. Cet espace constitue le zonage d'un des programmes de coopération dite transnationale de l'Union européenne, le programme SUDOE, mis en place dans les années 1990 et auquel un numéro de la présente revue s'était déjà intéressé il y a 20 ans ¹. L'Union européenne a développé plusieurs programmes à cette échelle qui transcende les frontières étatiques traditionnelles, au sein de zonages qualifiés de « petites Europes » par la DATAR dans son rapport de 2002, *Aménager la France en 2020* (Dühr, 2018). Depuis 2009, la mise en place de stratégies dites « macrorégionales » dans certaines zones est venue enrichir la sémantique et les processus de coopération : on trouve de telles stratégies pour la mer Baltique, le Danube, les Alpes ou encore l'espace adriatico-ionien (Perrin, 2017). Par ailleurs, le Sud-Ouest européen est lui-même composé de multiples régions subétatiques, ou « microrégions », d'entités spatiales et territoriales qui composent les États membres. C'est majoritairement à ce type de région que s'intéresse ce numéro spécial.

Le florilège des échelles régionales et de leurs combinaisons possibles n'est pas sans rappeler que la région est un construit social dont la formation et l'institutionnalisation sont le produit de conventions qui évoluent (Paasi, Harrison et Jones, 2018). Les régions établies, à un instant donné, peuvent se recomposer voire se

défaire selon les évolutions sociopolitiques. La récente réforme de la carte régionale en France illustre la nature évolutive des ensembles régionaux (Frémont et Guermond, 2016), alors que la crise catalane en Espagne, depuis 2017, illustre la force mobilisatrice et la dimension géoculturelle que de tels ensembles peuvent prendre. Le Sud-Ouest européen se révèle riche d'enseignements pour analyser de tels phénomènes.

La France, l'Espagne et le Portugal présentent un spectre de régionalisation très diversifié, allant de la régionalisation fonctionnelle sans transfert d'autonomie à la régionalisation asymétrique et quasi-fédérale. Pour ces trois pays, l'organisation territoriale d'origine est comparable, ce sont les processus de régionalisation qui ont créé des systèmes différents. Avant les années 1970, les trois pays sont des États centralisés où il existe à l'échelle locale une organisation territoriale de déconcentration : les départements en France, les provinces (*provincias*) en Espagne et les districts (*distritos*) au Portugal. Dans le cadre d'un processus commun à de nombreux pays d'Europe, ces États se sont progressivement dotés de régions dont la nature et les compétences sont très variables.

Le Portugal est un état original à l'échelle européenne car ayant fait une régionalisation incomplète. La Constitution de 1976 a défini le Portugal comme un État unitaire, ayant la possibilité de déléguer des compétences administratives à un ou plusieurs échelons territoriaux de rang inférieur comme les régions ou les municipalités. Cette Constitution prévoyait la créa-

¹ *Sud-Ouest Européen*, n° 5, 1999.

tion de régions : deux régions autonomes insulaires (Madère et les Açores) et des régions administratives pour le Portugal continental. Dès 1976, les deux régions autonomes ont été créées mais le débat sur les compétences et la délimitation des régions administratives a duré près de deux décennies pour aboutir, en 1998, à un référendum sur la régionalisation. Ce référendum, qui proposait la création de huit régions administratives au Portugal continental, a été rejeté par plus de 60 % des votes avec un taux de participation inférieur à 50 %. Cet échec électoral a induit l'abandon de tout projet de création de régions depuis. Toutefois, en 2003, ont été créées, par regroupement de communes au Portugal continental, 5 CCDR (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, commissions de coordination et de développement régional). Ces CCDR ne sont pas des régions au sens strict mais des régions de planification coordonnées par les services de l'État et destinées en particulier à la gestion des fonds structurels. Elles correspondent aux unités NUTS 2 du Portugal au sein de la nomenclature statistique spatialisée de l'Union européenne ².

En France, la situation de départ est comparable à celle du Portugal. Jusqu'en 1982, la France est un État unitaire et centralisé. Des régions administratives sont cependant créées en deux temps, en 1960 et 1972, par regroupement de plusieurs départements au sein de régions de programme puis circonscriptions d'action régionale, ayant à leur tête un préfet de région pour animer l'action déconcentrée de l'État. C'est, en France métropolitaine, cette carte de 22 régions qui a servi pour la délimitation des régions décentralisées créées en 1982. À partir de ce premier acte, la régionalisation évolue avec, par exemple, en 2004, l'inscription de la région comme collectivité territoriale dans la Constitution. La décentralisation française s'appuie sur trois types d'unités territoriales emboîtées, régions, départements et communes, en répartissant les compétences entre elles mais de manière imparfaite. Dans cette décentralisation dite horizontale, chacune des unités territoriales peut exercer une compétence d'un autre niveau et il n'y a pas de hiérarchie entre les collectivités. La dualité régions/communes est partagée dans l'Union européenne, par contre la présence d'un échelon intermédiaire entre les deux est moins fréquente voire peut sembler anachronique. Une autre caractéristique est la coprésence, notamment aux échelons régionaux et départementaux, de services ex-

térieurs de l'État dits déconcentrés et de services des collectivités décentralisés.

Le dernier acte de la décentralisation en France s'est effectué entre 2010 et 2015 à travers une série de lois ³. Il a tâché, avec un succès inégal, de redéfinir et délimiter plus clairement les compétences des différents niveaux de collectivités territoriales. La partie la plus visible de la réforme a été la mise en place d'une nouvelle carte régionale. La France est passée, dans sa partie métropolitaine, de 22 à 13 régions selon des configurations différenciées :

- six régions ont été maintenues dans leurs limites (Île-de-France, Bretagne, Pays-de-la-Loire, Centre-Val-de-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Corse) ;
- cinq régions sont le résultat de la fusion de deux anciennes régions (Hauts-de-France, Normandie, Rhône-Alpes-Auvergne, Bourgogne-Franche-Comté et Occitanie) ;
- deux régions sont le résultat de fusion de trois anciennes régions (Nouvelle-Aquitaine et Grand-Est).

Ce processus est original en Europe car il s'est fait sans concertation et sans mettre en cause la délimitation antérieure des régions. De même, il ne tient pas compte de la réalité territoriale des compétences des conseils régionaux, comme le développement économique ou le transport ferroviaire. Pour ces deux compétences, une délimitation utilisant le modèle centre-périphérie, sur le modèle polonais, aurait vraisemblablement permis un aménagement plus efficace. Cette réforme pose aussi la question du lien, de l'appartenance que ces nouvelles régions doivent reconstruire auprès des citoyens, à un échelon traditionnellement de faible identification en France.

En Espagne, l'organisation territoriale actuelle a été mise en place dans le cadre d'une volonté de rupture claire avec la période franquiste, où l'État espagnol

³ Loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers intercommunaux, et modifiant le calendrier électoral ; loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Ces lois ont modifié et abrogé des dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales adoptée sous le gouvernement précédent.

² <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts/background>.

avait une forme unitaire. La Constitution espagnole de 1978 crée des communautés autonomes aux compétences avancées qui prennent en compte la dimension plurinationale de l'Espagne. Certaines de ces régions correspondent à des identités géo-historiques fortes, qu'elles aient une langue propre – Catalogne, Galice, Pays basque – ou pas – Castille, Andalousie, Asturies. Ce processus s'est fait dans un cadre législatif souple dit de décentralisation « asymétrique » ou « différentielle » qui a permis, dans les premières années de la démocratie, de mettre en place des autonomies de nature différente par la négociation. Certaines autonomies ne comportent qu'une province : communauté de Madrid, Navarre, Cantabrie, Asturies, la Rioja et Murcie. Deux sont des villes : les exclaves espagnoles en Afrique du Nord de Ceuta et Melilla. Certaines ont une langue co-officielle avec l'espagnol : Catalogne, Pays valencien, Baléares, Navarre, Pays basque ou Galice. Ces différences sont encore plus nombreuses dans le détail mais, outre la question linguistique, c'est la fiscalité qui induit une différenciation importante en utilisant un statut d'origine médiéval : le statut foral. Le Pays basque et la Navarre bénéficient de ce statut : ces régions perçoivent la totalité des impôts sur leur territoire puis en reversent une part à l'État central. Dans les autres autonomies, c'est le contraire. La généralisation de l'autonomie fiscale issue du statut foral est une revendication forte des autres régions espagnoles en particulier de la Catalogne. C'est un des éléments de la crise catalane actuelle.

En changeant d'échelle, c'est-à-dire dans l'ensemble de l'Union européenne, la France et l'Espagne ont des régions originales, non pas par leur niveau de compétence, mais plutôt par leur taille. Les régions belges ou les *Länder* allemands ont un indice d'autorité régionale (IAR) largement supérieur (Hooghe, Marks et Schakel, 2008). L'IAR (RAI ou *Regional Authority Index* en anglais) comprend deux catégories, divisée chacune en modalités. Pour chaque modalité, une note est attribuée puis on ajoute les notes qui forment l'indice synthétique.

Cependant, si on classe les régions de l'Union européenne par superficie, parmi les 20 plus grandes, 12 sont françaises ou espagnoles comme la Castille-et-León ou l'Auvergne-Rhône-Alpes. Les huit autres sont essentiellement situées dans les périphéries septentrionales du continent où les densités de populations sont très faibles, c'est-à-dire dans le nord de la Suède et de la Finlande. Alors qu'au moment

TABEAU 1 – Composition de l'indice d'autorité régionale (IAR)

	CATÉGORIES	
	Compétences propres	Compétences partagées
MODALITÉS	Autonomie institutionnelle	Pouvoir législatif
	Champ de compétences	Contrôle exécutif
	Capacité fiscale	Contrôle fiscal
	Représentation politique	Réforme constitutionnelle

Source : Perrin et Seys d'après Marks, Hooghe et Schakel, 2008

de la réforme de la carte régionale, le Gouvernement a utilisé l'argument que la France devait modifier sa carte régionale pour faire des régions de « taille européenne », elle a fait des régions de taille espagnole... (Seys, 2017).

Cette grande taille pose la question de l'aménagement du territoire. Ces grandes régions sont-elles pertinentes pour la mise en place d'un aménagement du territoire efficace ? Au premier abord, on serait tenté de répondre oui. Les deux États les plus grands de l'Union européenne ont les plus grandes régions alors que leurs densités de populations sont relativement faibles, en particulier si on les compare à celles de régions italiennes ou allemandes. Cela semble cohérent sauf si on se pose la question de la pertinence des limites. L'héritage historique utilisé en Espagne ou le regroupement de régions antérieures en France n'ont pas créé de régions polarisées par des métropoles régionales et leurs zones d'attraction, contrairement au modèle polonais ou slovaque (Seys, 2019). Cela donne des régions déséquilibrées comme le Grand-Est ou la Castille-La Manche ou comportant plusieurs métropoles comme l'Occitanie. Dans ce contexte, la non-régionalisation du Portugal continental peut s'entendre compte tenu de la taille du pays. Avec 10,3 millions d'habitants, il est peuplé comme la Bavière ou l'Île-de-France et, avec 93 000 km², il est de la taille de l'Andalousie ou la Nouvelle-Aquitaine. Si on le compare aux régions espagnoles et françaises, il peut être considéré comme une « région » où l'aménagement a été mis en place depuis longtemps et garde une cohérence. Dans ce cas de figure, la non-régionalisation peut se révéler efficace sur l'aménagement du territoire et cela peut être remarquable sur les réseaux de transports routiers ou ferroviaires.

La comparaison entre Portugal d'une part et Espagne et France d'autre part amène à une réflexion d'ensemble dans l'Union européenne. Le fait régional semble plus pertinent dans les États-membres les plus grands et les plus peuplés comme si la taille et l'effectif de population rendaient le fait régional nécessaire. C'est, à deux exceptions près, dans les États les plus peuplés de l'Union européenne que l'IAR est le plus élevé : Allemagne, France, Espagne, Royaume-Uni, Italie et Pologne. En Finlande et en Suède, qui sont grandes par leurs superficies mais peu peuplées, les États ont transféré relativement peu de compétences aux collectivités territoriales. Les deux exceptions sont la Belgique et l'Autriche qui, bien qu'étant de petits États membres, sont des États fédéraux. Cette fédéralisation est l'aboutissement d'un processus historique et politique. Avant 1955 et son traité d'État (*Österreichischer Staatsvertrag*), l'Autriche était, comme l'Allemagne, occupée par les quatre vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Pour se retirer et laisser l'Autriche recouvrer sa souveraineté, ils ont mis plusieurs conditions dont celle de la fédéralisation du pays. En Belgique, le processus de fédéralisation amorcé dès les années 1960-1970 est quasi continu depuis. Afin de gérer les querelles politicolinguistiques, le pays a mis en place une fédération originale composé de deux fois trois entités ayant des réalités territoriales différentes : régions et communautés linguistiques.

En tout état de cause, les débats sur la « bonne » taille ou le « meilleur » périmètre des régions sont consubstantiels à l'action territoriale. Ils cristallisent les défis posés par la logique spécifique – et ambivalente – du découpage des territoires par le politique. Ils soulignent la fonction d'ajustement des dispositifs d'aménagement pour adapter les actions territoriales à des contextes multi-échelles et multi-acteurs, qui dépassent les découpages institutionnels sans pour autant en modifier systématiquement les prérogatives. À ce titre, la plasticité et la variabilité de l'échelle régionale lui donne toute son opérationnalité pour l'aménagement.

Les contributions à ce volume de *Sud-Ouest Européen* illustrent ces différents enjeux de la régionalisation entre fonction sociopolitique, fonction d'aménagement et dimension européenne de la fabrique régionale.

Inês Gusman présente l'évolution de la question régionale au Portugal en lien avec les débats et visions sur l'organisation du pays. Elle ouvre une réflexion sur la

coopération transfrontalière entre le Nord du Portugal et la communauté autonome de Galice comme nouveau facteur potentiel de régionalisation.

Jordi Gomez revient sur l'action extérieure de la Catalogne, en particulier en Europe. Il analyse comment la projection européenne de cette communauté autonome à forte identité a été construite et mobilisée comme une ressource au service d'une affirmation sociopolitique d'ambition nationale. Cet éclairage confirme que la crise ouverte en 2017 entre les gouvernements catalan et espagnol relève d'une tension plus complexe que l'organisation illégale d'un référendum sur l'indépendance.

En écho à la situation catalane, la contribution d'Edwige Camps-Piétrain montre en quoi l'intégration dans l'Europe est une variable de la relation entre l'Écosse et le Royaume-Uni, d'autant plus significative depuis le vote sur le Brexit.

Olivier Vergne aborde cas de l'Alsace, région française à dimension transfrontalière, à l'identité traditionnellement affirmée dans le paysage régional français. La réforme régionale a dans un premier temps intégré l'Alsace dans le Grand-Est. Or, cette région a confirmé sa particularité quand une mobilisation sociopolitique a permis d'obtenir un statut spécifique, différencié, afin de pouvoir conserver la main sur de nombreuses actions et politiques sur le modèle de la Corse ou de certaines collectivités d'outre-mer.

En termes d'aménagement du territoire, la réforme française fournit des cas d'étude intéressants. La mise en place d'une nouvelle politique des transports en Occitanie, présentée par Bruno Revelli, illustre le rôle que peut jouer l'aménagement du territoire dans la légitimité régionale, dans la (re)construction de lien au sein d'une région créée à partir de deux ensembles régionaux – Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon – qui s'étaient auparavant développés relativement indépendamment et sans connexion entre eux.

À partir des évolutions de la politique de l'opéra en Nouvelle-Aquitaine et Grand-Est, Guy Saez montre une recomposition des enjeux et des échelles de l'aménagement culturel du territoire.

La contribution de Rubén Camilo Lois González et Luis Alfonso Escudero Gómez confirme, quant à elle, la diversité des échelles de l'aménagement régional. Dans

le contexte espagnol de « l'État des autonomies », la régionalisation peut correspondre à l'échelle interne d'une communauté autonome telle que la Galice, qui dispose de compétences approfondies pour aménager « son » territoire, compétences dont l'exercice reste cependant de portée inégale.

Les échelles multiples de la régionalisation s'illustrent également à travers les programmes de l'Union européenne pour la coopération territoriale, qui induisent la formation et le développement de nouvelles « régions coopératives » ou eurorégions. Cette forme de régionalisation est bien présente au sud-ouest de l'Europe comme le montrent Antoni Durà, Andrea Noferrini et Matteo Berzi. Francesco Camonita apporte un éclairage complémentaire avec le cas de la coopéra-

tion entre Sicile et Malte qu'il caractérise comme proto-eurorégionale. À l'image du processus de construction européenne, on se trouve en situation de régions non-stabilisées, en devenir, qui renvoient au caractère évolutif et parfois fragile de la régionalisation.

Or, ce volume a aussi mis en évidence que, dans certains cas, des dynamiques de consolidation ne sont pas à exclure, compte tenu de la dimension sociopolitique et culturelle que peut revêtir, parmi ses multiples figures, la fabrique régionale. En ce sens, et comme l'indiquent les contributions présentées ici, les recompositions des régions européennes vont de pair avec la recomposition de la « région Europe ».

Thomas Perrin et François-Olivier Seys

Certains des articles de ce numéro spécial sont issus des activités du projet Jean Monnet Eurégio, soutenu par le programme Erasmus + de l'Union européenne : <http://euregio.univ-lille1.fr>.

Bibliographie

DÜHR S., « A Europe of "Petites Europes": An Evolutionary Perspective on Transnational Cooperation on Spatial Planning », *Planning Perspectives*, vol. 33, 2018, p. 543-569.

FRÉMONT A., GUERMOND Y. (dir.), *La Région de l'identité à la citoyenneté*, Hermann, Paris, 2016.

HOOGHE L., MARKS G., SCHAKEL A.-H., *Regional Authority in 42 Democracies, 1950-2006: A Measure and Five Hypotheses*, *Regional and Federal Studies*, vol. XVIII, 2008.

PAASI A., HARRISON J., JONES M. (dir.), *Handbook on the*

Geographies of Regions and Territories, Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

PERRIN T., « L'Europe des régions, quel retour ? », *Pôle Sud*, n° 46, 2017, p. 9-20.

SEYS F.-O., « Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union européenne », *Pôle Sud*, n° 46, 2017, p. 97-113.

SEYS F.-O., « Des régions territoriales aux régions fonctionnelles, une proposition de classification des régions de l'Union européenne », *journals.openedition.org/belgeo*, *Belgeo*, n° 2, 2019.