

Néo régionalismes économiques et politiques dans l'Union Européenne :

Pourquoi des organisations régionalistes et ethnicistes militent pour un fédéralisme européen ?

Pauline Hégaret, 2019

Le renouveau de l'action publique dans l'Union européenne permet d'évaluer ses interactions avec les mouvements régionalistes. En effet certaines organisations régionales et surtout régionalistes qui ont milité pour une identité culturelle distincte, ou une indépendance au nom d'une communauté ethnique et/ou culturelle distincte se sont distinguées par une orientation politique pro-européenne. Certaines organisations et partis régionalistes ont donc affichés des orientations pro-européennes tout en affichant la nécessaire « régionalisation » de l'Europe, un fédéralisme européen basé sur les régions est souvent imaginé et ou cité en exemple par des associations ou partis issus de Catalogne, de Bretagne ou encore du Pays-Basque. Cet article succinct évoque la structuration actuelle de l'Union Européenne, et n'évoquera pas ou peu l'évolution des contenus politiques et idéologiques des organisations. En effet, ces mouvements régionalistes sont très diversifiés et recouvrent tout le prisme politique. Nombre d'organisations régionalistes ont développé l'idée d'un fédéralisme européen ; en Bretagne celle-ci a succédé à l'anticolonialisme et au marxisme, sans toutefois les faire totalement disparaître. Le processus de décentralisation français sera abordé, notamment via le cadre de la gouvernance européenne. L'émergence de la notion de subsidiarité au sein de l'UE apparaît telle une opportunité politique et économique pour les organisations régionalistes, en ce sens le cas d'un parti régionaliste français sera brièvement analysé.

Les registres de légitimation des politiques de décentralisation :

En Europe des Etats ont entamé des processus de restructuration et décentralisation de leurs organisations. Au sein de l'Europe plusieurs registres de légitimation de ces actions peuvent être déterminés : démocratique, localiste, technocratique. En France ils ont été portés par divers

courants politiques ayant initié à une régionalisation, qui aux yeux de certains militants est inaboutie. La démocratie de proximité parfois appelée « *participative* » constitue l'un des registres de légitimation de la décentralisation politique. Le slogan a été plus généralement porté par la gauche puis repris par la droite. Il s'articule à des revendications régionalistes et parfois identitaires. Un autre registre usité est celui de la bonne gestion de l'Etat et de sa « *bonne gouvernance* », ici une vision managériale de la gestion des affaires publiques s'impose et justifie en partie la déconcentration de l'administration et la décentralisation des décisions « *au pays* ». En outre le contexte de dette publique favorise le transfert de compétence de politiques sanitaires et sociales notamment par l'Etat aux collectivités territoriales, et peut constituer un moyen d'en déléguer la gestion. Ces divers registres légitiment l'action publique de déconcentration et décentralisation, il est à noter que cette dernière peut également être évaluée en terme de compétitions politiques, restructuration de l'Etat et pressions du marché européen (Lequesne, Le Galès, 1995). Il s'agit donc d'historiciser brièvement l'institutionnalisation et légitimation de l'échelon régional, et tenter de voir comment a pu se constituer une forme de « *contre pouvoir régional* » (Pasquier, 2011) au sein de l'Etat français. Les luttes entre institutions sont abordées au même titre que les récents mouvements sociaux régionalistes.

« *La représentation ancienne, celle de l'État jacobin, fonctionne jusqu'à la fin des années 1960* » (Lequesne, Le Gales, 1995). Le 1^{er} mai 1966 Michel Rocard rend public un rapport intitulé « *Décoloniser La Province* » lors du colloque de Grenoble. Les conflits autour de la redistribution et de la démocratie locale redessinent l'administration territoriale. Suite au premier acte de la décentralisation¹ en 1986 les régions deviennent des espaces institutionnalisés avec l'élection au suffrage universel direct des conseils régionaux : « *En les dotant du statut de collectivité territoriales la décentralisation donne aux régions une double légitimité : légitimité d'action (action publique) et légitimité démocratique (représentation politique)* » (Pasquier, 2011, p62). D'autres textes législatifs parachèvent le processus.

En 1992 une loi relative à l'administration territoriale de la République renforce la déconcentration et relance la coopération intercommunale. La loi Chevènement de 1999 entend réduire l'hétérogénéité des différentes structures de coopération municipale et institue les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi constitutionnelle lancée par le gouvernement Raffarin du 28 mars 2003 (Acte II de la décentralisation) institue les régions au même titre que les communes et les départements. Les régions françaises rejoignent ainsi les grandes régions de l'Union Européenne. Jean-Pierre Raffarin en 2003-2004 et François Fillon en 2009-2010 mènent des réformes de décentralisation qui s'articulent autour de la bonne gestion publique et de l'économie des moyens qui auront pour corollaire le renforcement de pouvoir régionaux notamment avec la RGPP.

1 Par Gaston Defferre en 1982.

On observe une double tendance à l'optimisation du nombre d'échelons d'administration locale qui aboutit à privilégier l'échelon régional et l'échelon de l'agglomération urbaine. Cependant ces deux niveaux d'administration territoriale ont été renforcés sans que l'on supprime les petites communes ou l'échelon départemental. Les régions conduisent la planification de l'aménagement du territoire et le développement économique, où les projets sont menés en concertation avec différents acteurs de la société civile.

L'intégration européenne peut apparaître comme une « *communautarisation* » politique, dans le sens qu'elle va privilégier la région comme interlocuteur et favoriser l'émergence d'intérêt communaux régionaux. L'intégration européenne apparaît comme un processus de normalisation² des états européens suite aux décisions intergouvernementales prises à Bruxelles. L'espace européen joue également un rôle important dans la territorialisation politique de l'échelle régionale. L'intégration européenne peut alors apparaître comme une structure d'opportunité et de compétition politique et économique pour les acteurs du territoire qui peuvent développer des partenariats avec les institutions européennes ou avec d'autres régions d'Europe. L'intégration européenne amène donc une gouvernance multiniveaux, qui surajoute à l'état nation la gouvernance de la superstructure Europe mais également le poids des régions et leur capacité à mobiliser pour ou contre elles les institutions européennes.

La notion de subsidiarité :

« *L'intégration européenne conduirait à une intensification de l'activité transnationale des régions européennes via l'ouverture de bureaux de liaison et d'information à Bruxelles, ainsi que la création d'associations et de réseaux de coopération interrégionale* » (Pasquier, 2012, p54).

Les acteurs régionaux mettent en place des « *stratégies* » d'européanisation. La commission européenne joue un rôle crucial dans la création d'une politique régionale dans les années 1970, ainsi que dans la programmation des fonds structurels européens. La réforme des FSE en 1988 renforce la légitimité politique des régions dans la création et l'accompagnement de projets (Balme, 1995). A la suite de la signature du traité de Maastricht un Comité des Régions (CdR) est créé en 1994. La commission européenne et le conseil de l'union européenne sont donc tenus de le consulter sur les décisions se répercutant à l'échelon local et régional en vertu des principes de subsidiarité et de proportionnalité de l'U.E. Selon ces mêmes principes le comité des régions peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne (par le traité de Lisbonne et la convention sur l'avenir de l'Europe).

² Diffusion de normes.

« Ainsi, la subsidiarité a pu être analysée comme "offre politique" produite par la CCE à destination des élus des niveaux de gouvernement sub-nationaux en vue de leur faire jouer un rôle plus important qu'auparavant » (Balme, 1995).

La circulation de référentiels symboliques largement impulsés par les politiques de l'union européenne qui promeuvent la mise en concurrence des économies et des territoires ont également participé à l'élaboration de l'action publique étatique. Ainsi les pôles de compétitivité (lancés par Villepin en 2004) et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), les contrats de projets Etat-Région semblent à ce titre être le produit d'une mise aux normes de ce référentiel, ils se sont européanisés à partir de 2000-2006.

La politique régionale de l'Union européenne ou politique de cohésion économique sociale et territoriale a pour objectif l'harmonisation et la cohésion dans le développement des régions européennes. À l'initiative de la Commission européenne dirigée par Jacques Delors la cohésion économique et sociale est inscrite dans l'Acte unique en 1986. Les États-membres conviennent alors : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées ». Les nouveaux objectifs 2007-2013 sont la « convergence, la compétitivité régionale et l'emploi ; et la coopération territoriale » à travers les fonds structurels européens : Le FEDER et le FSE et le programme INTERREG³. Le FEDER ou Fonds européen de développement économique et régional est l'un des Fonds structurels européens. Il vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux.

. Cette politique se prolonge par la mise en forme et en concertation pour 2014-2020, un nouveau programme opérationnel est en concertation entre commission européenne, parlement, Etats et Comité des Régions⁴.

3 Le Fonds social européen (FSE) est un des instruments financiers de l'Union européenne, il soutient les politiques d'emploi dans les États membres, promeut la cohésion économique et sociale. Les dépenses du FSE représentent environ 10 % du budget total de l'UE. Le niveau de financement du FSE est variable d'une région à l'autre et dépend de sa richesse relative. La stratégie du FSE est définie au niveau de l'UE, mais la mise en oeuvre de ses financements incombe aux États membres et aux régions. Le programme INTERREG est financé par le FEDER à hauteur de 7,75 milliards d'euros, il promeut la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier

4 On note également l'importance du COREPER où sont représentés les länder allemands ou encore les communautés autonomes espagnoles, les états de Grande Bretagne, mais aucunement les régions françaises. Nous n'avons pas manqué de noter que l'une des revendications majeures des bonnets rouges actuellement est la création d'un nouveau statut pour la Bretagne sur le modèle des länder ou de la Catalogne. Si les producteurs bretons dénoncent aujourd'hui les « distorsions de concurrence, et le dumping social » de l'Allemagne, c'est cependant ce modèle que le mouvement Vivre, décider et travailler au pays plébiscite.

L'importation du cadre européen et surtout du nouveau régionalisme européen prôné par l'Union européenne (subsidiarité, développement euro-régional, respect des minorités culturelles, effacement des frontières nationales...) permet une rénovation en profondeur de son discours. Substituant son gauchisme des années 1970 par un néo-régionalisme européen, l'UDB allie réformisme et réalisme dans une perspective européenne, reprenant à son compte la grandeur de la modernité, face à un Etat providence et centralisé de plus en plus en crise et remis en question par les vents idéologiques du néolibéralisme (...) De fait, l'horizon d'une autonomie régionale permettant l'aménagement du bien être au sein d'un fédéralisme social européen reste plus que jamais dans son programme et sa stratégie au sein de l'Alliance libre européenne (ALE). Amado-Borthayre, 2014, p79

Des cas français : Le néo régionalisme de l'UDB, et celui des Bonnets Rouges

Prenons un cas franco-français : celui des militants du mouvement régionaliste/indépendantiste breton, notamment celui de l'UDB : parti historiquement ouvert aux alliances, celui-ci est considéré comme l'un des moins « radicaux » de la mouvance bretonne. L'UDB a renoué son discours et conclu des alliances politiques pro euro-régionales. Dès la fin des années 1980 l'UDB (Union Démocratique Bretonne) affirme des positions écologistes, une alliance avec les Verts est actée. En effet « *sur l'échiquier politique, Europe écologie - Les Verts (EELV) est certainement la seule organisation qui affirme en tant que tel le projet d'une « Europe fédérale » dans le cadre européen existant* » (Antoine Schwartz, 2012). Les recompositions de l'Etat nation en Europe de l'ouest, les politiques de décentralisation et de régionalisation, sont perçues comme des opportunités pour les partis régionalistes au sein de l'Union Européenne. Ils engagent à plus de régionalisation. Si la charte politique de l'UDB annonce qu'elle oeuvre « *à la construction d'une Europe fédérale et solidaire des peuples et des régions* » (Amado-Borthayre, 2014, p78) elle forge une coalition de parti régionalistes en 1994 : la Fédération Régions et Peuples Solidaires (R&PS) dans la dynamique de l'élection européenne (Kernalegenn, 2014, p51). Cette coalition de petits partis régionaux rencontre un faible écho électoral probablement dû « *à la difficulté à politiser le clivage [centre/périphérie] en France en tous cas dans le champ partisan* » (Kernalegenn, 2014, p52). En 2004, l'UDB acquiert plus de visibilité en s'alliant avec les Verts, et remporte 9,70% aux élections régionales au premier tour. Ils fusionnent ensuite avec la liste PS « *La Bretagne Solidaire, Créative Et Responsable* » portée par Jean-Yves Le Drian et remportent 10 sièges au conseil régional, dont 4 pour l'UDB. En Bretagne le régionalisme n'avait su saisir et imprégner les conflits

sociaux et sociétaux depuis les années 1950-1960 et le CELIB ; il refait surface en 2014 lors du mouvement des Bonnets Rouges qui prône une Bretagne forte en Europe et milite pour le soutien européen de l'agriculture et de l'agroalimentaire en Bretagne. Il apparaît en effet intéressant que l'alliance des régionalistes bretons et des agriculteurs dont l'interlocuteur principal soit Bruxelles (les agriculteurs bretons bénéficient d'un fort soutien économique de l'UE depuis les années 60) mène à une européanisation des contenus idéologiques des groupes régionalistes bretons.

Cet article a montré comment des organisations dont le discours auparavant s'arquitait sur « la différence et l'ethnicité régionale et prônait la séparation avec une communauté nationale plus large ont su intégrer une dynamique européenne plus large et cosmopolite. Nous nous sommes attardés sur les opportunités économiques offertes par l'Union Européenne, et avons laissé de côté les dimensions idéologique et mondialiste qui motivent ces organisations qui pourrait faire l'objet d'une vaste revue. Des institutions et des opportunités économiques, avec les fonds structurels européens, ont été mis en place au sein de l'union européenne afin de favoriser le développement des régions et leur mise en cohésion. A posteriori et ce, corroborant les propos de Le Galès et Lequesne toutes les régions et tous les acteurs ne se valent pas au sein de ce système d'action. « *La gouvernance européenne sera plus marquée par les stratégies des acteurs politiques collectifs, soit « quelques régions (et des villes) en Europe* » (Le Galès, Lequesne, 1995). Toutes n'ont pas d'organisations ou de lobbys prêts à hypostasier la région. Cette structuration en effet pose la question de la mise en concurrence des régions et de l'inégalité politique face aux systèmes d'opportunité.

En Bretagne, au Pays-Basque, en Catalogne, les élites économiques et politiques participent de la production de l'identitaire et du régional, au sens de Gellner (Nations et nationalisme, 1989) dans la mobilisation d'un référent nationalitaire et la mise en cohérence de communautés imaginées par les élites. Les acteurs collectifs ont su s'organiser afin de tenter de peser sur les institutions européennes. On peut parler d'« *européanisation* » des contenus des organisations régionalistes. L'action publique européenne est visée et plus spécifiquement la distribution des fonds structurels pour les régions. Il s'agit également de savoir si au sein de l'Europe et ses institutions les régions produisent du « local » ou du « territoire » et influent directement sur la création des politiques européennes.

Bibliographie :

Amado-Borthayre, La construction collective de l'action publique en faveur de la langue dans un cadre transfrontalier au Pays Basque et en Catalogne, these, 2012

Balme Richard et Chabanet Didier, « Introduction » Action collective et gouvernance de

l'Union européenne, in Richard Balme et al., *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe* Presses de Sciences Po « Académique », 2002 p. 21-21.

Gellner E., *Nations et nationalisme*. Paris : Payot, 1989.

Kernalegenn Tudi, *Histoire de l'écologie en Bretagne*, Rennes, éditions Goater, 184 p, 2014.

Le Galès Patrick et Lequesne Christian, *Les paradoxes des régions en Europe*, Ed La découverte, 1995, 302p.

Le Galès Patrick, « Chapitre 8 : Les deux moteurs de la décentralisation » *Concurrences politiques et restructuration de l'Etat jacobin*, in Pepper D. Culpepper et al., *La France en mutation. 1980-2005* Presses de Sciences Po « Académique », 2006 p. 303-341.

Pasquier Romain, « L'Union Démocratique Bretonne ou les limites de l'expression partisane autonomiste en Bretagne », *Pôle Sud*, 2004/1 n° 20, p. 113-132.

Pasquier Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2012, 384 p.

Schwartz Antoine, « Une Europe de gauche est-elle encore possible ? », *Mouvements* 1/ 2012 (n°69), p. 62-67.