

L'EUROPE ET LES IDENTITES REGIONALES

Mémoire de géopolitique  
du Commandant VALNET Franck

dans le cadre de l'étude dirigée

“L'Europe en construction – Aspects économiques et institutionnels –”

Directeur : M. Philippe MOREAU-DESFARGES

Mars 2003

## L'EUROPE ET LES IDENTITES REGIONALES

### SOMMAIRE

#### Un sentiment régional lié à des causes profondes et complexes

Des identités puisées dans l'histoire

Un pacte Etat – citoyen en déshérence

Les voies de la résurgence identitaire

#### L'Union européenne évolue dans sa relation avec les régions

La question régionale ignorée par les Etats dans la construction européenne

Les régions se sont insérées dans la construction européenne comme un troisième acteur

Le jeu de la Communauté européenne et de certains Etats

#### Des velléités régionales à intégrer dans la construction de l'Europe

Nécessité de créer un échelon de représentation supplémentaire au sein de l'Europe

Des solutions compliquées

Un compromis intéressant

## La Bretagne à 5 est une priorité

L'audace, c'est l'attitude à laquelle nous engageant les plus hautes autorités de l'Etat en matière de décentralisation. L'audace est une tradition bretonne... Pourquoi hésiterions-nous à poser avec force la question de la révision de la carte des régions ? En définitive, les régions ne sont que la traduction de nos anciennes provinces. Nantes a toujours fait partie de la Bretagne et en a même été la capitale. Pourquoi la Bretagne resterait-elle amputée de la Loire Atlantique alors qu'en matière économique la fusion est bien réelle ?...Pourquoi ne poserions nous pas la question alors que les élus de Loire-Atlantique ont manifesté leur adhésion à cette idée ?

Si nous nous autorisons l'audace, pourquoi ne pas imaginer que les régions puissent adapter la norme nationale ? Le jacobinisme, dont nous avons tant souffert, a incrusté dans les esprits la confusion entre les principes d'unité et d'égalité devant la loi et l'uniformité dont nous ne voulons plus. La République peut parfaitement admettre des exceptions ; celles-ci ne remettent pas nécessairement en cause les grands principes. Ainsi l'Alsace - Moselle bénéficie d'un droit très particulier, qui concerne des sujets aussi divers que les cultes, la protection sociale, la formation professionnelle ou le droit de l'environnement. Pourquoi ce qui vaut en Alsace ne vaudrait-il pas ailleurs ? La France sortira grandie du débat de la décentralisation si elle admet la diversité, le respect des identités. Paris, qui bénéficie très largement d'un droit dérogatoire multipliant les exceptions serait mal venu de l'interdire aux autres.

Toutes les régions n'ont pas les mêmes aspirations en matière de décentralisation . Permettons à celles qui sont les plus motivées d'aller plus loin plus vite, autorisons l'expérimentation.

Marc Le Fur

Député des Côtes d'Armor

Ouest-France ; Octobre 2002

Les identités régionales sont désormais une réalité du paysage européen. Cet article, publié dans un grand quotidien régional montre un éventail intéressant des problématiques liées à l'apparition de ce nouvel acteur : Décentralisation de l'Etat, remise en cause de la carte administrative, regards envieux sur les avantages d'autres régions, recherche d'un destin régional. Pourtant, l'homme politique cité demeure modéré dans son approche vis à vis de la question régionale. L'Europe suscite bien d'autres velléités, dont l'opportunité de s'affranchir de la tutelle d'Etats jugés oppresseurs voir de constituer une Europe des régions au détriment des Etats nations. Depuis le courant des années 1970, nombre de mouvements prônant l'affirmation de l'identité régionale sont apparus partout en Europe. Aussi, il convient de

s'intéresser aux interactions entre les différents intervenants de la construction européenne. C'est un sujet d'autant plus sensible que l'affirmation au XIX<sup>ème</sup> siècle des identités nationales donna lieu à des luttes féroces sur la définition de la nation. L'Europe, née de la volonté des Etats, s'assemble pas à pas. Elle instaure de nouveaux équilibres tout en modifiant ceux qui résultaient de deux guerres mondiales, dont elle était sortie exsangue. Sa construction constitue un formidable enjeu et engendre des risques graves. Les Européens ont tout lieu d'être fiers du chemin parcouru. Déjà, certains pays qui avaient abandonné leurs rêves de puissance envisagent de les transférer vers l'Europe, pour qu'elle soit un pôle essentiel du monde de demain. Cette volonté est prématurée, car l'Europe des peuples n'est pas encore acquise. L'Europe n'a que trop éludé la question de sa cohésion interne. Elle ne peut demeurer un lieu d'échange de biens alors qu'elle a besoin de liens affectifs. Attachons-nous donc, dès à présent, à prendre en compte les identités régionales car nous toucherons directement au « vouloir vivre ensemble ». En intégrant les peuples dans cette construction nous leur donnerons envie de rêver d'une Europe diverse et unie, capable demain de s'affirmer et de faire valoir ses idées.

Ce mémoire se propose d'étudier comment sont apparues les identités régionales, de montrer les raisons profondes et complexes qui sous-tendent leur émergence. Il montrera ensuite comment après avoir été ignorées par les Etats, les régions ont su prendre pied dans un jeu à deux et l'évolution de l'Union européenne vis à vis de cette question. Enfin, il explore quelles pistes ouvrir à une prise en compte contrôlée de ce besoin de représentation identitaire.

## **1. Un sentiment régional lié à des causes profondes et complexes**

L'émergence, au niveau régional, du sentiment identitaire, en Europe, constitue une réaction des populations et de certaines élites par rapport à des causes multiples que nous veillerons à décrire. Pourtant, ne doit-on s'attacher qu'à ces causes conjoncturelles (liées aux événements des cinquante dernières années) ?

Ceux-là même qui expliquent par des raisons économiques ou sociales la montée des identités régionales reconnaissent dans le même temps une légitimité historique à certains identitarismes. Sans doute faut-il revoir le problème à l'aune de l'histoire. La montée des identités régionales en Europe pourrait s'interpréter comme une résurgence de sentiments

micronationalistes écrasés sous le «joug des Etats nations » lors de leur genèse, avant même d'avoir atteint une maturité politique.

## **1.1. Des identités puisées dans l'histoire**

### 1.1.1. L'empreinte de l'histoire

Parler d'identités régionales appelle une définition de cette désignation. Or la question de l'identité se heurte à une double acceptation du terme : l'unicité et la similitude.

Dans l'acceptation générale et s'agissant d'un individu, le terme identité désigne son porteur de façon unique et précise. Ainsi, la carte d'identité désigne une personne à l'exclusion de toute autre. L'identité est intrinsèquement liée à la personne. Dans l'esprit de tous, l'identité possède un rôle exclusif. C'est d'ailleurs pour cela qu'on cherche à rendre infalsifiables les cartes d'identité, qu'on utilise l'ADN ou encore les empreintes digitales pour identifier une personne. C'est tellement vrai, que la Justice accorde désormais moins d'importance aux aveux qu'à la preuve scientifique de l'identité du coupable.

A l'opposé, l'identité caractérise la similitude entre deux objets de pensée. De ce fait, la notion d'identité régionale désigne un groupe humain se reconnaissant une identité commune. Ceci revient à reconnaître à un certain nombre d'autres personnes, des traits caractéristiques qui les autorisent à partager notre identité. C'est une facette inclusive. Aussi, se réclamer d'une identité régionale, revient à s'attribuer un référent – supposé incontestable et précis – qui englobe des signes de reconnaissance tels qu'une langue commune, une culture commune, une religion commune mais parfois aussi, – avec tous les dangers et dérives que cela comporte – des attributs physiques communs.

C'est pourquoi, définir une identité régionale s'avère non seulement ardu, mais aussi dangereux au sein d'un Etat qu'il soit nation ou non. Les identités régionales revêtent deux facettes, inclusives et exclusives qui rejoignent directement les débats liés à la notion de nation. En effet, la région est un lieu géographique suffisamment restreint pour qu'une forme d'identité ethnique puisse être considérée. Dès lors, un « régionaliste » jouant sur l'homogénéité ethnique de sa région refusera la vision de Renan sur le vouloir vivre ensemble pour lui préférer celle de Herder et de Fichte sur l'appartenance à une ethnie. On ne peut donc négliger les risques de dérapage.

La meilleure façon de définir une identité régionale serait sans doute de la considérer comme une empreinte laissée par l'histoire dans l'imaginaire des Peuples. Cette image est intéressante car elle rappelle que n'importe qui peut, à partir de faits avérés, modifier la

représentation d'une identité régionale. Ainsi en est-il en Ulster où les Orangistes cherchent une soi-disant filiation avec un peuple pré-celtique : les Brutions.

L'empreinte présente cette particularité d'offrir un contour et des repères, en revanche tout le contenu peut être reconstruit en son sein. Cette particularité offre une grande latitude à des démagogues pour rassembler des populations mécontentes autour d'une identité aménagée, voir bâtie de toutes pièces.

Or la richesse de l'histoire de l'Europe a laissé une multitude d'empreintes au bénéfice de l'imaginaire des peuples. Les constructions, les apports linguistiques ou les langues, le folklore, des caractéristiques physiques, des faits marquants tels que les batailles, sont autant de repères qui témoignent de la présence et de la vie d'un peuple ancien dont on peut réclamer l'héritage au sein d'une région. Pourtant c'est peut-être la toponymie qui traduit le mieux ce patrimoine, car elle maintient dans le langage courant des termes anciens représentatifs de désignations ou de sonorités tombées en désuétude voire balayées par la langue de l'ethnie majoritaire. Ainsi, le mot « village » s'exprimait en vieux français sous la forme « villiers » et se retrouve dans le nom de nombreux villages du domaine royal. En Franche-comté il existe sous la forme « villers » comme Ayvillers, Villersexel, Villers-le-Sec. Cette désignation introduit une différence sonore qui distingue les Comtois (en termes de perception régionale) des autres régions alors que :

- la désignation « villers » n'appartient pas au patrimoine spécifique comtois, il existe ailleurs comme en Normandie «Villers-bocage »
- Les Comtois dans leur grande part n'ont pas connaissance de la signification du terme « villers »

S'agissant ici, de la Franche-Comté, rappelons la fière devise qui à elle seule résume toute l'opiniâtreté du paysan comtois : « rends-toi Comtois ! Nenni ma foi ! ». Il existe de nombreux autres exemples de termes ayant marqué la désignation des lieux ou d'expressions particulières. Ces particularismes constituent des repères, des signes de connivence notamment pour ceux qui vivent hors de leur région. On remarquera par ailleurs que de nombreux peuples ont laissé leur empreinte dans le nom actuel des entités régionales. Ainsi à l'instar des peuples germains Angles, Francs, Alamans, qui ont marqué la désignation des Etats, les Burgondes, Nord-Men, Frisons, Saxons et autres Lombards ont imprimé leur nom sur les régions conquises où ils s'étaient établis.

Il convient, cependant de préciser que si des populations, éventuellement poussées par quelques élites, éprouvent le besoin de définir voir de re-définir leur identité, c'est sans doute en raison d'un sentiment profond, vivace, nourri par l'histoire, d'abord atténué par

l'émergence et le dynamisme des Etats nations puis re-motivé à l'heure où les Etats nations acceptent de se subordonner à l'Europe.

### 1.1.2. L'émergence du sentiment d'appartenance

Le chapitre précédent montre que l'émergence des identités régionales en Europe est une question à aborder sous l'angle de la résurgence. Les identités régionales sont nées et se sont construites en même temps que les identités nationales. Elles ont même précédé l'affirmation nationale puisque les identités nationales sont des identités régionales qui ont fini par s'étendre et affirmer leur hégémonie sur d'autres identités régionales locales. Il est probable que les racines des identités régionales en Europe se situent à la fin des invasions barbares. Rappelons que l'ensemble de l'Europe à l'exception de la partie européenne de l'Empire Romain d'Orient est alors morcelé en une mosaïque de royaumes barbares. Les envahisseurs s'établissent, prennent souche et imposent leur pouvoir aux populations indigènes. Les Wisigoths s'installent en Aquitaine et en Espagne où ils sont suivis par les Suèves au Portugal. Les Burgondes s'établissent sur la Saône et le Rhône, les Ostrogoths et les Lombards en Italie, les Francs entre l'Escaut et la Seine, les Saxons en Allemagne et en Angleterre, les Jutes au Danemark, les Gépides, Alains, Slaves en Europe centrale ...

Le sort de ces royaumes sera scellé différemment selon qu'ils se situent en Europe occidentale (hors Espagne) ou en Europe orientale. Or, la force, le particularisme des identités régionales sont directement liés aux aléas que subiront ces royaumes à travers les siècles.

En Europe occidentale, le royaume des Francs sera le seul à survivre et constituera au détriment des autres royaumes le « Regnum Francorum » qui atteindra son apogée sous Charlemagne. Pourtant l'Empire Carolingien est forcé de constituer entre 800 et 814 un vaste glacis de marches constituées en commandement militaires chargés de protéger les frontières : Marches d'Espagne, de Frioul, Pannonie, Bavière, Pays des Danois, Bretagne. Incapables de résister aux incursions sarrasines, hongroises, normandes les successeurs de Charlemagne qui se partagent l'Empire sont amenés à confier aux administrateurs impériaux – les comtes – la défense de leurs royaumes. Très rapidement, ces derniers s'établissent comme seigneurs héréditaires, érigent des forteresses, apportent une protection efficace aux populations contre les raids des pillards et s'émancipent de la tutelle royale. Ce rôle contribue certainement à l'émergence de l'identité régionale en Occident. Lorsque la France réussit enfin à imposer aux grands féodaux son unité, c'est au prix de nombreux aléas qui favorisent le maintien d'une forte identité provinciale. Les souverains anglais rencontrent des difficultés identiques face aux particularismes écossais et irlandais. Le Saint-Empire Romain Germanique en querelle avec le Saint-Siège est incapable de s'imposer face aux prétentions des ducs. Il éclate en une

multitude de petits Etats qui préfigurent – sans l’être, c’est Napoléon qui imposera une réduction drastique de leur nombre – les Landers de l’Allemagne fédérale. L’Italie montre déjà la rupture entre le nord (royaume d’Italie) et le sud (royaume de Sicile) séparés par les Etats de l’Eglise.

En Europe orientale et dans la péninsule ibérique, l’ensemble des royaumes barbares est absorbé par un empire (Arabe, Byzantin, Ottoman, Russe, Austro-Hongrois) après avoir connu une période plus ou moins longue de survie voir d’expansion. C’est le cas de l’Empire Bulgare, des royaumes de Pologne, de Hongrie, de Bohême et de Serbie, du Grand Duché de Lituanie, des royaumes wisigoths et suèves. Ces peuples vont soit se soumettre et se voir confier des charges locales par les impériaux (principauté de Valachie créée par les Ottomans en échange d’un tribut annuel) soit se révolter comme les Espagnols et les Portugais contre les Arabes ou les Polonais contre les Russes et les Allemands.

Quoiqu’il en soit la féodalité à l’ouest, les luttes contre les empires à l’est vont forger en Europe des sentiments régionaux. Leur fortune sera diverse, certains déboucheront sur des Etats, d’autres survivront en tant que minorités reconnues comme telles au sein d’Etats, d’autres enfin seront niées.

## LA FEODALITE

Le système féodal a permis le maintien pendant des laps de temps suffisamment longs de provinces pour qu’elles aient le temps de se forger une identité. Remarquons en premier lieu que la féodalité est une caractéristique partagée par l’ensemble des pays d’Europe à l’exception de la Grèce. Son origine semble se situer dans l’Empire Carolingien du IX<sup>ème</sup> siècle. En effet, celui-ci est incapable d’assurer sa défense face aux incursions sarrasines et normandes. En outre il est soumis au partage égal<sup>1</sup> entre les enfants de l’empereur qui implique sa subdivision en royaumes. C’est pourquoi la défense militaire est confiée aux administrateurs impériaux. Or la féodalité va se développer grâce au droit d’aînesse, pratiqué par les Germains qui garantit la stabilité des fiefs et l’établissement de lignées. Ainsi en Occident, Charles le Chauve signe en 877 l’hérédité des Comtés. Il autorise, ce faisant, l’émergence des grands féodaux qui deviennent des souverains héréditaires et qui à leur tour confient des charges à leurs vassaux. Ainsi, c’est tout un système d’organisation politique, administratif et militaire qui s’établit. Le principe relève de l’identification d’un territoire à son possesseur. Le château devient un symbole de puissance et un point de ralliement visible de loin, sécurisant pour les populations. Ce système très souple dans son fonctionnement, permettait au travers des jeux de construction entre personnes (allégeance du vassal envers un suzerain, mariages, alliances, annexions) de réaliser des

arrangements territoriaux multiples. C'est pourquoi, il est probable que ce système ait favorisé l'ancrage de sentiments identitaires parmi les populations – A ce titre ne peut-on considérer les Chouans comme des régionaux défendant leur façon de vivre ? –.

Le rôle de la féodalité vis à vis des identités régionales a certainement joué de façon analogue pour l'identité nationale. Ainsi, la constitution de la France est le résultat d'une lutte patiente et tenace d'un clan féodal – la maison de France – contre d'autres grands féodaux. L'identité française est née de cette longue opposition. Elle a fini par s'affirmer sur les autres identités sans toutefois les supplanter lorsqu'elles avaient pu se maintenir suffisamment longtemps (durant la monarchie du moins). Remarquons qu'il n'existe pas de revendication régionale là où la royauté française s'est rapidement imposée que ce soit en Ile de France (et pour cause elle s'identifie directement à la France) en Champagne ou en Anjou. A l'inverse, l'Auvergne, l'Alsace, la Bretagne, la Savoie, l'Aquitaine sont autant de régions qui ont pu développer des identités propres soit parce qu'elles se sont définies par opposition à l'hégémonie française, soit parce qu'elles ont appartenu à un autre pays fédérateur.

### 1.1.3. Une identité nationale qui a étouffé l'identité régionale

Ainsi, alors que des identités régionales sont apparues et se sont épanouies, elles vont pour la plupart s'effacer sous la poussée des identités nationales. C'est en France et en Grande-Bretagne que les prises d'ascendant des identités nationales apparaissent de la façon la plus marquée.

Très tôt dans l'histoire, les Normands puis les Anglais vont s'attacher à obtenir la soumission des peuplades des îles britanniques. Ce sera une prise d'ascendant guerrière marquée par de nombreux combats contre les Bretons, puis contre les Ecossais érigés en royaume enfin contre les peuplades irlandaises. Cette action a étouffé des identités qui toutefois demeurent vivaces et qui dans le cas de l'Irlande ont donné lieu à des insurrections jusqu'à l'obtention de l'indépendance.

La France pour sa part introduit avec la Révolution, une vision particulière des liens de la nation avec l'Etat comme l'explique T. N'Guyen<sup>2</sup>.

La nation apparaît aux révolutionnaires comme un être collectif et unique qui ne peut être réduit aux individus qui la composent. Pourtant cette vision relève d'un particularisme français : L'Etat français constitué dès le Moyen Age a précédé la nation. Il a proprement créé la nation française, entité composée à l'origine de peuples aussi différents que les Basques, les Corses, les Alsaciens, les Bretons, les Normands, les Catalans et les Français (en tant qu'ethnie). Or la Révolution française induit une contradiction dans la perception de la notion

---

<sup>1</sup> Les Gaulois utilisaient la loi de succession égale qui imposait le partage des terres entre les enfants d'un seigneur. Elle sera abandonnée au profit du droit d'aînesse utilisé par les Germains. in A. CHAUPRADE, Géopolitique – constantes et changements dans l'histoire – 2001 – ELLIPSES

<sup>2</sup> in T. N'GUYEN, Les nationalismes en Europe – Quête d'identité ou tentation de repli ? – 1998 – LE MONDE.

de Nation. Reprenant les acquis de l'Ancien Régime en matière de centralisation, elle agglomère l'ensemble des peuples de France en une nation, gomme les aspirations particulières de chacun au profit de la volonté générale. Ce sont pourtant des peuples très différents dont le destin se retrouve scellé. Remarquons ainsi qu'en 1850 la langue française n'est pratiquement pas parlée au sud d'une ligne Lyon – Bordeaux, non plus qu'en Bretagne ou en Alsace. Ainsi les aspirations régionales sont étouffées au profit de la volonté générale. L'emprise sera accentuée sous la III<sup>ème</sup> République en constituant une identité française, au travers du brassage de populations par la conscription et de la diffusion du français par l'école.

A l'extérieur de la France les idéaux révolutionnaires sont repris par les peuples asservis contre les souverains étrangers. Il y a alors coïncidence entre la lutte contre l'absolutisme monarchique et la lutte pour le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. T. N'Guyen explique que durant le Printemps des Peuples, il y a osmose entre la revendication nationale, l'aspiration à l'unité et à l'indépendance d'une part, la réclamation d'un régime politique libéral et le rejet de la monarchie absolue, d'autre part. Ces révoltes pour la plupart s'achèvent dans le sang. Toutefois les souverains vont prendre à leur compte les aspirations à l'unité tout en oblitérant les demandes de régimes plus libéraux. En Allemagne, Bismarck réunit les Etats allemands en maintenant un régime de fer. En Italie Victor-Emmanuel étouffe les aspirations libérales à l'issue de l'unité obtenue.

Les Autrichiens, pour leur part, comprennent qu'ils doivent lâcher du lest en associant les Hongrois dans la direction de l'Empire. Ce faisant ils constituent autour de la personne de l'Empereur un empire multinational, multiethnique et multiculturel. Il n'en demeure pas moins que les identités et nationalités d'Autriche-Hongrie n'obtiennent pas leur autonomie. Dans les autres grandes entités, les identités régionales ou nationales sont le plus souvent sévèrement réprimées.

Par ailleurs les partages territoriaux issus des deux guerres mondiales ne traitent absolument pas les questions d'identité régionales. Reconnaissons que c'est un véritable casse-tête notamment quand on considère la mosaïque de populations dans les Balkans. En outre et contrairement à l'affichage sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le but est plutôt soit de constituer des glacis (la Belgique entre la France et l'Allemagne, la ceinture de la Russie bolchevique) soit de punir des collaborations avec l'ennemi d'hier (Italie amputée de l'Istrie, Bulgarie et Hongrie réduites), soit encore de tenir compte des efforts de guerre consentis (translation de la Pologne vers l'ouest par suite de l'avancée russe vers Dantzig).

## **1.2. Un pacte Etat – citoyen en déshérence**

### 1.2.1. Abandon des rêves de puissance

Comme l'explique P. Moreau Desfarges,<sup>3</sup> les Etats nations se sont épanouis grâce à la conjonction de deux faits :

- La lutte contre des agresseurs
- La constitution d'empires coloniaux

On l'a vu précédemment, la plupart des nations ont émergé à la suite de combats qui ont forgé un pacte de sang entre les citoyens et leur Etat. Sur une période relativement courte, les Etats d'Europe se sont créés de façon concourante et concurrente engendrant des rivalités féroces pour la possession de régions particulières et donnant lieu à des conflits certes épuisants pour l'Europe mais aussi facteurs de cohésion sociale, puisqu'ils se liaient à la volonté de puissance et à l'affirmation de la puissance des Etats. Le citoyen acceptait volontiers la tutelle de l'Etat auquel il s'identifiait. On est disposé à mourir pour la Patrie ; l'ennemi incarne aisément le mal. Rappelons « L'Union Sacrée » forgée dans les tranchées par delà les clivages régionaux, et surtout par delà les clivages sociaux. Cet exemple montre la force du pacte national ainsi créé.

La constitution d'empire coloniaux s'est inscrite comme une suite logique à l'émergence des Etats nations. Confortés sur le plan intérieur par l'adhésion et le dynamisme de populations jeunes, en plein essor industriel, les Etats nations vivaient sur un continent étriqué, en but à des tensions diverses dues à l'essor conjoint des autres Etats européens. Il a donc fallu trouver ailleurs, les moyens de poursuivre les rêves de puissance. Les conquêtes coloniales ont permis cet essor principalement en Afrique et en Asie. Elles offraient un exutoire aux trop plein de populations provenant de régions défavorisées. Les personnes les plus entreprenantes, les plus à même de se révolter se sont exilées dans les empires pour retrouver une liberté d'action et d'entreprise qu'elles avaient perdue en métropole. L'Etat conquérait des terres nouvelles acquérant la gloire au travers de son armée. Il poussait des colons à les défricher et à les mettre en valeur, obtenant la paix sociale en métropole. Les colons développaient des cultures propres à les enrichir, mettaient en place des circuits d'échange avec la métropole qui augmentaient encore la richesse des Etats nations.

Or la seconde guerre mondiale sonne le glas du pacte Etat citoyen. Elle révèle l'immense gâchis dû aux rêves de puissance, l'horreur due à des idéologies perverses, crée un désaveu moral profond pour ce type d'organisation et engendre une perte de confiance notable envers

---

<sup>3</sup> P. MOREAU DESFARGES, in l'Europe de la diversité, RAMSES 2000

l'Etat qui soit a été incapable de protéger ses populations, soit les a menées au bord du gouffre. Qui plus est, l'installation durable de la paix en Europe occidentale distend les liens et supprime la nécessité de demeurer unis face aux dangers possibles. La nation est de moins en moins soudée et comprend moins bien le rôle de l'Etat dans sa défense.

De la même façon, les empires coloniaux disparaissent parfois à la suite de guerres de décolonisation mal acceptées par la population puisque ces conflits nient aux peuples le droit à disposer d'eux mêmes. Ils imposent des retours de populations qui provoquent la rupture d'équilibres établis. C'est ainsi qu'à l'issue de la guerre d'Algérie, la Corse enregistre une arrivée massive de Pieds-noirs. Les natifs accepteront mal cet afflux de personnes qui « volent l'identité de l'île » et on trouve ici une des raisons de l'apparition d'un nationalisme corse.

De ces faits le citoyen abandonne les rêves de puissance et se réfugie dans une quête effrénée des biens de consommations et de mieux être social.

### 1.2.2. Perte de crédit de l'État nation

A la perte de confiance du citoyen, à la perte de rayonnement au travers des empires coloniaux s'ajoute une incapacité des Etats à traiter des problèmes de niveau Régional<sup>4</sup>. L'Etat ne semble aujourd'hui, plus capable de protéger la nation contre les dangers multiples qui la menacent. Ainsi le naufrage en Espagne du pétrolier « Prestige » montre clairement la problématique à laquelle sont confrontés les Etats. Sur la catastrophe d'abord, l'hostilité des Portugais contraint les Espagnols à remorquer le pétrolier au large empêchant tout renflouage après qu'il ait coulé et favorisant la dispersion des nappes d'hydrocarbures jusque sur les côtes françaises. L'Etat espagnol est incapable de mettre en œuvre des moyens de lutte efficaces. La France subit une pollution qu'elle n'a pas provoquée. Sur les causes de la catastrophe ensuite, c'est un bâtiment battant un pavillon de complaisance, contrôlé et agréé par une société douteuse, affrété par une société multinationale pour le compte d'une société russe. Les Etats n'ont plus la stature suffisante pour traiter et éradiquer ce type de menaces, ils sont forcés d'abdiquer une partie de leur souveraineté au profit d'un ensemble Régional. Ce qui vaut pour les pollutions pétrolières, mais aussi nucléaires (Tchernobyl) ou chimiques (pollution du Rhin par une société allemande) est également vrai dans des domaines très divers :

La défense d'un Etat est démunie face à des armes de destruction massives tirées de très loin sans qu'on puisse réellement connaître l'agresseur, elle est tout aussi désarmée face à des

---

<sup>4</sup> Par convention, les termes région, régional, orthographiés avec un « R » majuscule désigneront la zone géographique regroupant plusieurs Etats, le « r » minuscule sera réservé à l'entité administrative partie d'un Etat. Notons que le terme province éviterait la confusion, il possède cependant d'autres connotations.

actions terroristes menées sur le sol d'un Etat pour prendre à partie sa population et la forcer à réagir vis à vis d'un problème extérieur.

L'Etat possède peu de moyens pour contrer les flux d'argent sale, les ravages du sida ou de la drogue. Il reste désarmé face aux questions de criminalité, de mafias, et aux problèmes d'immigration clandestine. Ces problèmes appellent un traitement par des organismes supranationaux agissant au niveau de la Région, voire du Monde.

### **1.3. Les voies de la résurgence identitaire**

#### 1.3.1. Réaffirmation de soi au travers de structures créées

Là où naguère, le citoyen attendait de l'Etat la préservation de son champ clos – c'est moins vrai dans les pays anglo-saxons – il se trouve désormais confronté à la présence plutôt oppressante du Monde à sa porte. L'abolition des distances, la montée des interdépendances économiques et politiques, la diffusion rapide des informations, les mouvements de personnes, de capitaux, d'idées, de marchandises imposent aujourd'hui un monde qui devient uniforme et difficile à supporter. Dans ce village planète qui est proposé au citoyen, celui-ci perd les limites rassurantes qu'il connaissait. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, avec l'exode rural en Occident, c'est tout un univers confiné et stable qui disparaît. Le service militaire constituait souvent le seul voyage réalisé hors de la région. Les gens se mariaient entre voisins et vivaient au pays de leurs parents. L'urbanisation croissante des sociétés, la nécessité de se déplacer pour trouver du travail, phénomène aggravé par la mondialisation a engendré des générations de personnes déracinées. Pour faire face à cette déstabilisation profonde de l'individu – comme en témoignent les consommations d'anxiolytiques, les phénomènes croissants de suicides, signes évidents de pertes des repères – celui-ci adopte des attitudes différentes mais complémentaires. D'une part le repli sur soi qui vise à refuser en bloc tout ce qui n'appartient pas à sa propre sphère de connaissance c'est à dire à sa famille, à ses amis, à son univers proche, d'autre part l'investissement personnel dans des structures créées qu'elles soient d'essence religieuse ou sectaire, associative ou politique. Ces attitudes donnent le sentiment de mieux préserver son identité face à la mondialisation. Parmi ces structures, la défense d'un terroir ou d'une identité régionale apparaît comme un sujet d'autant plus digne d'être défendu que bien souvent le flambeau a déjà été brandi par des hommes politiques. Ceux-ci y voient un bon moyen d'obtenir une représentation régionale face à l'Etat nation qu'ils jugent comme étant en perte de vitesse et voué à disparaître. Par ailleurs le recours à l'histoire de son pays (au sens de la région ou du terroir) constitue une façon bien commode et consensuelle d'afficher son identité.

Peut-être faut-il voir, aussi, une certaine forme d'ostracisme latent dans l'affirmation identitaire. Les mouvements de populations engendrent un brassage parmi celles-ci qui peut être mal accepté par les indigènes. Le fait de s'affirmer comme Breton, par exemple, de mettre en avant son terroir, sa musique, ses coutumes, sa langue est une façon de se démarquer d'une population française dans laquelle on ne se reconnaît plus. On notera que nombre d'Etats européens sont ou deviennent multiculturels. Si un Etat accepte cette forme de ségrégation au sein de sa population, il donne des arguments à ses régionaux pour faire valoir leur propre culture et ce d'autant plus vivement que celle-ci est ancrée sur un territoire. Cette affirmation régionale risque de devenir d'autant plus revendicative que la démographie aidant, il y aura dans certaines régions une inversion du rapport entre les habitants indigènes et ceux issus de l'immigration. Dès à présent, les mouvements d'humeur suscités par l'achat de villages entiers par des touristes donne une idée de l'irritation et des heurts qui pourraient survenir dans les années prochaines. Notons que les touristes malgré leur présence saisonnière, apportent des devises et réhabilitent de vieilles masures. Ajoutons aussi que le fait de s'affirmer comme régionaliste permet de cacher cette dérive ostraciste en se posant comme une minorité opprimée par l'Etat central. Ainsi au Pays basque espagnol, la pratique du basque est imposée à tous les fonctionnaires de cette région ce qui conduit à écarter des Castillans qui ne pratiquent pas le Basque.

### 1.3.2. La compétition économique

La compétition économique constitue un puissant moteur de la montée des identités régionales.

En premier lieu, dans de nombreux Etats, le constat porte sur la disparité entre les régions. Bien souvent il existe quelques régions économiquement motrices qui participent directement à l'enrichissement global du pays et de nombreuses autres qui vivent de subsides et sur la redistribution des richesses. Cette situation est flagrante en Italie où le Mezzogiorno est à la remorque de l'Italie du nord. La France n'échappe pas au phénomène avec la région parisienne et Rhône Alpes qui sont les locomotives de la compétitivité française. Il faut sans doute d'abord voir dans le divorce de velours entre la Tchéquie et la Slovaquie une réelle discordance de niveau économique. Cette sécession pacifique de la Tchécoslovaquie, un pays artificiel né sur les décombres de l'Autriche-Hongrie montre des Tchèques protestants opposés à des Slovaques catholiques. Les uns, riches vivant dans un pays urbanisé et industriel ont l'impression de payer pour les Slovaques issus d'un pays rural et agricole. Les Tchèques s'estiment grevés par leurs voisins tandis que ces derniers ne supportent plus le mépris tchèque et pensent pouvoir mieux se débrouiller seuls.

Si de nombreux Etats, forts de ce constat, tentent de diminuer leur implication au niveau local, c'est pour rendre aux régions les moyens de se prendre en charge et d'investir afin de participer à l'obtention de la richesse globale de l'Etat.

En second lieu, les régions prospères et industrielles acceptent mal désormais de partager leurs richesses. C'est le cas de l'Italie du nord qui s'essaye à constituer la Padanie, une région créée de toutes pièces sans aucune légitimité historique mais qui s'oppose au Mezzogiorno. D'autres estiment être dépossédées par l'Etat de leurs richesses, comme l'Ecosse qui voit d'un mauvais œil le pétrole de la Mer du Nord servir aux intérêts britanniques.

D'autres régions, par la richesse qu'elles produisent, par leur taille ou par la population dont elles disposent s'identifient aux petits Etats européens. La plupart de ces derniers se débrouillent globalement mieux que les gros Etats dans la compétition économique mondiale voir dans l'aptitude à respecter les critères du pacte de stabilité européen. Les régions parmi les plus brillantes considèrent qu'elles sont capables d'agir à jeu égal avec des petits Etats. Elles possèdent d'ores et déjà des stratégies économiques pour attirer investissements et entreprises étrangères ce qui peut donner lieu à des rivalités féroces entre régions ou au contraire à des alliances trans-étatiques.

Un économiste américain Kenichi Ohmae<sup>5</sup> explique que la région par sa taille et sa capacité à se spécialiser dans un créneau particulier est le bon niveau pour s'intégrer dans l'économie mondiale. Elle possède l'homogénéité, la souplesse et l'efficacité nécessaires à la maîtrise de l'investissement, l'industrie, l'individu et l'information – les 4I sont à ses yeux les facteurs clés de l'économie mondiale –. Il est vrai que les régions, qui n'ont pas les mêmes obligations que les Etats, peuvent s'affranchir des frontières pour attirer à elles les entreprises, les produits, les capitaux et la main d'œuvre.

La région possède donc une vraie place dans l'économie.

### 1.3.3. Des causes disparates selon les Etats

Selon les Etats et les identités, la montée des régionalismes tient à des facteurs locaux divers.

- Le facteur géographique : les îles, comme la Corse, les zones montagneuses telles que le Pays basque ou la Savoie constituent des zones qui ont toujours favorisé l'irrégentisme et la résistance au pouvoir central. Il n'est pas étonnant que les populations qui y vivent soient à la pointe des identités régionales.
- Le facteur d'exemple : les Etats d'Europe de l'Est ont créé un précédent. L'aide apportée par certains pays européens dans la sécession de la Slovaquie, puis l'éclatement de la

---

<sup>5</sup> Cité par T. N'Guyen, les nationalismes en Europe – Quête d'identité ou tentation de repli ? – 1998 – LE MONDE

fédération Yougoslave, le divorce de velours entre la république Tchèque et la Slovaquie ont prouvé qu'un Etat pouvait se morceler malgré les épreuves subies en commun.

- Le facteur politico-mafieux : certains représentants d'identités régionales en lutte contre l'État central ont noué des accointances avec les mafias. On peut supposer que les demandes d'autonomie comportent des intentions moins avouables liées à la constitution de paradis fiscaux ou de bases arrières pour des actions criminelles. Rappelons qu'en Italie et en France les mafias ont su tirer partie de leur ralliement aux forces alliées en 1944, tout comme certains clans albanais et kosovars liés à l'UCK ont étendu leur emprise en organisant les trafics de drogue de voitures et d'êtres humains. Gageons que la Corse, dont certains groupes terroristes sont notoirement liés aux mafias pourrait constituer une plate-forme providentielle vers l'Espagne, la France et l'Italie.

## **2. L'Union européenne évolue dans sa relation avec les régions**

### **2.1. La question régionale ignorée par les Etats dans la construction européenne**

#### **2.1.1. L'Europe est le fait des Etats européens**

Lorsque les six Etats fondateurs créent les communautés européennes, la question des régions n'est pas abordée.

En premier lieu, les urgences sont ailleurs, il s'agit d'abord de prévenir un nouveau conflit destructeur en tissant des liens tels, que les Etats jadis ennemis pourront désormais régler de façon pacifique leurs différends. Il s'agit ensuite de reconstruire une Europe dévastée, ruinée, exsangue. Il s'agit enfin de reconstituer une organisation militaire capable d'agir efficacement avec le concours des Etats-Unis face à la menace communiste.

En second lieu, les Etats nations cherchent à redorer leur blason pour faire oublier la folie qui a mené l'Europe au bord de l'anéantissement. Il faut prouver aux citoyens que les Etats sont capables de dépasser leurs différends. Il faut mettre en valeur la créativité des Etats, leur capacité à inventer un avenir meilleur et notamment au travers d'une association qui permette aux peuples d'oublier leurs rêves de gloire et de grandeur par la prospérité matérielle et par des améliorations tangibles de leurs niveaux de vie.

En dernier lieu, les identités régionales ont été utilisées par les nazis pour déstabiliser les Etats occupés, soumis ou alliés et favoriser une future organisation politique du Reich. Cette action,

particulièrement sensible en Flandres, mais aussi en Bretagne ou dans les Sudètes, a enlevé durablement tout crédit aux identités régionales et à la plupart de leurs représentants.

C'est pourquoi la construction de l'Europe est le fait d'Etats souverains, dont les régions ne sont que des composantes. L'idée des pères fondateurs était de faire l'Europe avec les nations et non contre elles. Ainsi, il s'agit d'un transfert volontaire des prérogatives des Etats vers l'Europe et non une suppression des Etats au sein de l'Europe. Ils demeurent maîtres du processus européen comme l'explique P. Moreau Desfarges. Chaque avancée donne lieu à des négociations, parfois durant des années. Toute grande négociation se conclut par un traité approuvé et ratifié conformément aux procédures constitutionnelles nationales. Deux Etats ont particulièrement œuvré pour conserver une mainmise étatique absolue sur le processus : La France et la Grande Bretagne. La France en premier lieu a eu beaucoup de mal à abandonner ses rêves de puissance. Elle a toujours cherché à préserver sa liberté d'action, considérant qu'elle avait des engagements hors de l'Europe, d'abord dans son empire puis vis à vis de la Francophonie et en tant que membre permanent du conseil de sécurité. Cette volonté est illustrée par la crise de la chaise vide où la France refuse l'attribution d'un budget propre à la communauté. Désormais la France a abandonné ses rêves de grandeur, mais elle souhaite les transférer vers l'Europe dont elle serait un des Etats moteurs. La Grande Bretagne pour sa part a d'abord estimé qu'elle avait un rôle mondial à jouer qui n'était pas compatible avec une implication dans la Communauté européenne. Puis découvrant son isolement, elle a souhaité rejoindre la Communauté. Toutefois elle possède une approche sensiblement différente de la France. Elle considère que l'Europe doit demeurer dans le giron américain et n'a pas à devenir un pôle du monde de demain. De plus, les Etats ne doivent pas chercher une plus grande intégration mais conserver la liberté politique d'agir, le destin de la Grande Bretagne étant d'être le lien privilégié entre les Etats-Unis et l'Europe.

### 2.1.2. Un fonctionnement dont les régions sont exclues

L'Union européenne est un système politique particulier et original qui laisse une part essentielle aux Etats. A ses origines l'Europe est considérée comme un lieu où seuls quelques domaines sont confiés à des instances supranationales – les hautes autorités – Les questions considérées comme essentielles à la souveraineté des Etats ne sont pas partagées. Ainsi, le projet de communauté européenne de défense est enterré par la France car il touche de trop près à ses intérêts. Cette séparation demeure vraie après le traité de Maastricht. Il existe un pilier – le pilier économique et social – confié au domaine supranational c'est à dire à la Communauté européenne tandis que deux piliers demeurent dans le domaine

intergouvernemental – la politique européenne de sécurité commune et la coopération dans les domaines de justice et des affaires intérieures –. Remarquons que les identités régionales dépendent des affaires internes des Etats et que dans ce domaine, l'Europe n'a aucune compétence supranationale.

En 1974, Les chefs d'Etats éprouvent le besoin de créer un conseil de l'Europe au sein duquel ils peuvent se retrouver pour statuer de tout problème qu'il ressortisse à la Communauté ou non. Comme l'explique M. Moreau-Desfarges<sup>6</sup>, il modifie tout l'équilibre institutionnel de la communauté et conformément à la vision gaullienne de l'Europe des patries, rassemble les plus hauts responsables gouvernementaux et de la commission. L'Europe s'affirme donc comme un système créé par les Etats et fonctionnant grâce à la coopération des Etats. Les identités régionales parties incluses dans les nations ne possèdent donc aucune légitimité au sein de l'Europe.

### 2.1.3. Des identités régionales sans représentation

Les identités régionales, n'ont en effet pas de représentation. Elles traduisent un sentiment d'appartenance commune à un même ensemble. Or cet ensemble ne correspond pas le plus souvent à la zone territoriale désignée comme région. Ainsi, les Landers allemands ont hérité leurs frontières de la seconde guerre mondiale en raison de la volonté alliée de ne pas conserver les frontières historiques des Etats allemands. En France, c'est le pouvoir central qui a cherché à casser la dynamique des anciennes provinces, d'abord en les partageant en départements, ensuite et plus tard en constituant des régions sur une base économique. On obtient donc une représentation territoriale qui ne correspond pas au sentiment identitaire. Ce phénomène est plus grave encore en Europe de l'est puisque le pacte de stabilité a réclamé des peuples une acceptation des frontières quand bien même des minorités ethniques seraient partagées de chaque côté d'une frontière. Ajoutons à ce phénomène, le fait que des peuples, tels que les Tziganes, possèdent une identité forte qui ne peut être limitée à une région en raison de leur dissémination, voir de leurs errances.

Par leurs tailles, par leurs populations, par la légitimité historique, par la reconnaissance et les droits accordés par les pouvoirs publics, les régions sont extrêmement différentes. Les Etats doivent-ils d'ailleurs autoriser un morcellement de leur territoire pour tenir compte de toutes les disparités locales ? Est-il acceptable de se lancer dans une « retribalisation de l'Europe » alors qu'elle a tant peiné à se créer ? N'oublions pas d'ailleurs,

---

<sup>6</sup> P. MOREAU-DESFARGES, in Les institutions européennes – 6<sup>ème</sup> édition – 2002 – Armand Colin -

que la taille minimale pour qu'une entité puisse avoir une reconnaissance internationale est de 4 millions d'habitants. Cela constitue un seuil clair à la viabilité des régions.

Ce constat apparaît dans l'étymologie du mot « région ». Il vient du latin « rege » qui signifie tracer une ligne ou une limite. Dans la Rome antique, la « regio » évoquait la délimitation d'une zone et non son administration. Elle ne correspondait pas à une institution législative ou gouvernementale. D'ailleurs l'acceptation donnée au mot recouvre des réalités très différentes. Il est donc difficile de considérer sur un même pied les oblats ukrainiens, les régions françaises, les Landers allemands, les provinces néerlandaises et belges les judets roumains et les megyes hongrois ou encore les voïvodies polonaises.

## ***2.2. Les régions se sont insérées dans la construction européenne comme un troisième acteur***

### **2.2.1. Le biais des fonds structurels**

La première prise en compte des régions dans le paysage européen est le fait de l'un des Etats les plus attachés à la préservation de sa souveraineté. En effet, avant même son entrée dans la communauté européenne, la Grande-Bretagne remet en cause le budget communautaire qu'elle juge inéquitable. Forcée de rejoindre la communauté sous peine d'isolement elle accepte les règles et avancées de la communauté européenne, dont la politique agricole commune. Pourtant, elle juge que celle-ci sert essentiellement les intérêts de la France dont la paysannerie n'a pas fait l'effort de se restructurer. Or la Grande-Bretagne est confrontée dans certaines de ses régions à un profond déclin industriel. L'Europe accepte donc de lui attribuer des compensations financières qui permettront à ces régions de se développer. C'est le début de la mise en place des fonds structurels. En 1972-74 est créé le fond européen de développement régional, le FEDER. Il s'adresse à la fois aux régions agricoles défavorisées et aux régions industrielles en déclin. Ces fonds vont prendre une ampleur constante avec les nouvelles adhésions des pays méditerranéens dans les années 80. En effet, jusqu'ici l'Europe était le fait d'Etats plutôt riches pratiquant en interne la redistribution des richesses. Cette fonction relevait de leurs attributions régaliennes et ne dépendait pas de l'Europe. Seul le Mezzogiorno posait un réel problème à l'Italie. Cela restait une exception. Avec l'adhésion des pays méditerranéens, l'Europe perd son homogénéité pour intégrer des régions très défavorisées pour lesquelles les Etats réclament une solidarité au niveau européen car ils n'ont pas les moyens de l'assurer. Les fonds structurels (Fonds social européen, FEOGA-orientation, FEDER, fonds de cohésion) atteignent aujourd'hui un tiers du budget européen et

constituent le point de départ de la politique régionale de l'Europe. Ils sont parfaitement acceptés par les Etats qui justifient ainsi auprès de leurs peuples l'adhésion à la communauté européenne. Ces fonds sont certes mis à la disposition des Etats mais ils correspondent à des projets spécifiques dûment identifiés au profit de régions. Ainsi les régions deviennent l'objet de l'attention de l'Europe alors qu'elles relèvent de la politique intérieure des Etats.

Les régions pour leur part, voient à travers l'Europe un moyen d'obtenir des subsides en intéressant les fonctionnaires européens aux projets qu'elles nourrissent. Ces derniers peu nombreux par rapport à l'ampleur de la tâche qu'ils mènent seront nécessairement plus enclins à traiter tel dossier s'il est soutenu et défendu par des représentations régionales capables d'entretenir des contacts constants et fréquents. C'est tout le sens du lobbying pratiqué par les régions. Comme l'explique E. Nguyen, ce lobbying n'est pas choquant ou déplacé, il est pratiqué par toutes sortes d'associations de consommateurs, de groupes politiques et d'entreprises. Il devient gênant quand la Catalogne érige son bureau de représentation en « ambassade », ce qui pour le moins est une atteinte grave envers l'État dont elle dépend. Par ailleurs, pour des raisons financières des régions se regroupent afin de maintenir une représentation permanente à Bruxelles. C'est le cas des associations Grand Sud ( Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence- Alpes- Côte d'Azur, Corse) ou Grand Est (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine). Ce sont des regroupements puissants par la population qu'ils représentent et efficaces, capables d'agir en commun pour emporter la décision après avoir obtenu un consensus interne. Ce genre de lobbying conduit à des contacts et intelligences avec d'autres groupes de représentation régionaux. On trouve ainsi des coopérations trans-étatiques qui permettent sur des sujets particuliers d'agir en commun. Si on peut envisager ces coopérations comme normales entre des régions frontalières partageant d'autant mieux les mêmes soucis qu'elles sont à la périphérie des Etats et qu'à ce titre elles se sentent oubliées de ceux-ci, d'aucuns considèrent que ce genre d'arrangement est nuisible à la cohésion de l'Etat car il institue des liens qui finissent par le marginaliser. Ces liens abolissent les notions de frontières, créent un sentiment d'appartenance régionaliste.

#### L'exemple de « l'ouverture européenne et internationale de Rhône Alpes »

« L'Europe est un échelon de décision devenu essentiel, l'Union s'organise et la coupure avec l'Europe centrale et orientale s'estompe. C'est dans ce contexte européen qu'il faut penser la région, née en même temps que la CEE, à la fin des années 50. Tout comme la CEE, la région est passée d'une conception économique à une

démarche politique. Ayant perçu très tôt tout l'intérêt et toute l'importance de l'Europe pour son développement, la région a su nouer des liens étroits avec d'autres régions européennes, par des coopérations exemplaires et une présence auprès des institutions européennes.

#### Les institutions européennes

Rhône-Alpes est membre depuis 1985, de l'assemblée des régions d'Europe qui regroupe la presque totalité des régions d'Europe occidentale et la plupart des régions d'Europe centrale. La région a ouvert, en 1990, une délégation générale à Bruxelles.

#### Les coopérations avec les régions d'Europe

Développant une coopération multilatérale, Rhône-Alpes travaille avec les « régions » frontalières des Alpes notamment dans le cadre de la communauté de travail des Alpes Occidentales (COTRAO), qui regroupe 8 régions ou cantons de Suisse (Vaud, Genève, Valais) et d'Italie (Piémont, Aoste, Ligurie) avec Rhône-Alpes et Provence- Alpes- Côte d'Azur. La région a également pris l'initiative d'une coopération avec trois régions d'Europe parmi les plus dynamiques : le Bade-Wurtemberg, la Lombardie et la Catalogne pour constituer l'association des « quatre moteurs pour l'Europe ». Elle s'inscrit dans une politique volontariste de participation à la construction européenne. Elle bénéficie également des programmes communautaires INTERREG qui visent au développement des relations de proximité entre voisins français, suisses et italiens notamment. Ces accords ont des effets très concrets en matière de communication, de recherche, d'enseignement supérieur, d'économie... Des systèmes de bourses pour étudiants et chercheurs ont été mis en place. Des programmes communs de recherche ou d'enseignement, des séminaires techniques sont organisés. Dans le domaine culturel, les échanges se multiplient. Pour les communications, les 4 présidents de régions ont signé un accord pour soutenir prioritairement 3 liaisons TGV (Catalogne / Rhône-Alpes, Rhin / Rhône, Italie du Nord / Rhône Alpes).

Avec le Piémont, Rhône-Alpes a participé à la création de l'arc sud-européen, destiné à favoriser le développement des pays du sud de l'Europe. Avec les pays d'Europe centrale ou orientale, la région a pris l'initiative d'échanges d'étudiants, de chercheurs et de programmes de collaboration scientifique. La Pologne, la Hongrie, les Républiques tchèques et slovaques, la Roumanie, la Russie et la Bosnie-Herzégovine sont concernées par le programme « tempra ». Elle tisse des relations privilégiées avec la Pologne et la Hongrie.

#### Des liens avec d'autres pays du monde

Au-delà de l'Europe, Rhône-Alpes a noué des liens de coopération avec Shanghai, le Vietnam, le Laos, le Québec, l'Ontario, le Mali, le Sénégal, le Liban, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie, en particulier le gouvernorat de Monastir. Elle développe ses relations avec certaines régions d'Amérique, au Brésil et en Argentine. L'association ERAI, financée par la région Rhône-Alpes et chargée d'apporter un soutien logistique aux entreprises rhônalpines désirant exporter ou s'implanter dans d'autres pays, a ouvert des antennes à Barcelone, Stuttgart, Turin, Montréal, Bruxelles, Shanghai, Tokyo, Sao Paulo, et Djakarta.

#### Une grande région d'Europe

La région Rhône-Alpes marque ainsi sa volonté et son ambition d'être un partenaire actif en Europe et dans le monde. La région est en effet le bon échelon pour mettre en place les équipements et les services nécessaires qui feront des grandes agglomérations de Rhône-Alpes des Eurocités. Le pari est de faire que les agglomérations de Lyon, de St.-Etienne et de Grenoble, appuyées par les villes moyennes de la région, constituent un réseau

cohérent offrant les mêmes atouts que les agglomérations de Milan de Barcelone ou du Nord de l'Europe, avec l'avantage de vivre dans des villes à taille humaine.»

Extraits d'une plaquette de présentation du conseil régional de Rhône-Alpes

A la lecture de ces extraits on ne peut que saluer l'allant et le dynamisme de la région Rhône-Alpes. Deuxième région de France, elle développe une vision européenne et mondiale afin de favoriser ses entreprises et le développement des échanges. Tout comme ses partenaires elle est excentrée par rapport aux capitales européennes, située à mi-chemin entre celles-ci, ce qui constitue un atout non négligeable à la fois pour les hommes politiques et les hommes d'affaires (en ce sens, la situation de Lyon est analogue à celle de Lille entre Londres, Paris et Bruxelles). Région sans réelle légitimité historique, sans visées autonomistes (si l'on excepte le cas particulier et anecdotique de la Savoie), elle a saisi toute l'importance du processus de (R/r)égionalisation et tout le parti qu'elle peut en tirer. On comprend aisément à travers cet exemple que la région s'affirme comme le troisième acteur du jeu européen. Elle a intérêt à une accélération du processus européen car elle en sera un bénéficiaire, surtout si elle sait, par une politique de lobbying adaptée, orienter l'Europe dans le sens qui lui convient. On voit aussi à travers les liens extra-européens que la région s'émancipe du filtre étatique. Elle noue des contacts, alors que cette activité relève plutôt du ministère des affaires étrangères, « tisse des relations privilégiées ». Enfin, cette région avec ses 5,65 millions d'habitants et ses 43700 Km<sup>2</sup> se compare à certains petits Etats européens tels que la Belgique, les Pays-bas ou la Suisse pour la surface, avec la Finlande ou le Danemark pour la population (mentionné ailleurs dans la plaquette).

### 2.2.2. Une présence accrue des régions

L'immixtion des régions dans le jeu à deux de la construction européenne va apparaître à la fois en raison d'une question constitutionnelle et d'un problème de politique de sécurité et de défense.

Lors de la ratification de l'acte unique, les Lander allemands protestent contre le transfert de compétences non fédérales vers la Communauté, par la Fédération. Ce faisant, le gouvernement a empiété sur les droits des Landers dans les domaines de l'environnement et de l'éducation. En 1993, le traité fait l'objet de plusieurs recours qui dénoncent la compatibilité entre ce dernier et la Loi fondamentale allemande. Elle est alors révisée. Désormais non seulement la chambre des Landers – Bundesrat – devra approuver tout transfert de compétence conjointement avec le Bundestag, mais les compétences des Landers pourront être défendues par leurs représentants lorsqu'elles entrent dans le champ des négociations européennes. L'avancée est essentielle pour les régions, c'est le signe qu'une région allemande, indépendamment de l'État dont elle dépend peut apporter et défendre son point de vue devant l'Union européenne. Cette reconnaissance implicite des régions dans la

défense de leurs intérêts possède pour toutes les autres régions européennes une valeur d'exemple qui est susceptible de les pousser à réclamer des dispositions similaires.

Un autre aspect de la montée des régions est apparu dans le champ de la politique extérieure de l'Europe. En effet, avec l'élargissement à l'Est, c'est une nouvelle rupture pour l'Europe dans sa construction. Outre la rupture de la richesse déjà évoquée lors de l'entrée des pays méditerranéens, c'est celle de l'hétérogénéité des Etats qui entre dans le champ de la construction. Si les Etats d'Europe Occidentale, malgré quelques disparités régionales restaient malgré tout homogènes, ceux d'Europe orientale et centrale ont subi des brassages de population et possèdent des minorités transnationales. Rappelons qu'au moment où se pose la question de l'élargissement, le conflit des Balkans fournit un éclairage effrayant sur les dérapages ethniques. Lorsque le monde communiste s'effondre, les Occidentaux découvrent que le communisme non seulement n'a pas supprimé les dissensions interethniques (alors que l'un des adages professés par cette idéologie visait à la fin des haines entre nations) mais les a entretenues, les dirigeants communistes se reconvertissant au nationalisme dans une volte face qui laisse encore pantois.

C'est pourquoi il est impératif pour l'Union européenne que les Etats d'Europe de l'est aient traité leurs différents avant d'entrer dans l'UE. Ce principe donne lieu à l'établissement d'un pacte de stabilité pour l'Europe – plan Balladur – en 1995 adopté par les 52 Etats de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Il constitue un cadre destiné à régler les différents entre les Etats par des traités bilatéraux. Il s'appuie sur deux grandes lignes directrices :

- Le respect des frontières
- La protection des minorités

L'Union européenne se porte caution et favorise financièrement les Etats faisant preuve de bonne volonté.

C'est une nouvelle entrée des identités régionales dans le champ de l'Union européenne, car une démarche réalisée dans le cadre de la politique extérieure en faveur des minorités implique, en toute logique, une action complémentaire au profit des identités régionales internes. Par ailleurs, comme l'explique P. Moreau-Desfarges, si le pacte de stabilité est incontestablement une composante importante de l'intégration des pays est-européens à un espace paneuropéen de paix et de prospérité, il se heurte à plusieurs difficultés :

- S'adressant à des Etats stables et raisonnables (Pologne, Hongrie, République tchèque...) il ne convient pas vraiment à la région des Balkans qui émerge d'une guerre civile difficilement contenue<sup>7</sup> par la communauté internationale.
- Il suppose que les Etats soient constitués d'une ethnie majoritaire entourée de minorités qui souhaitent une protection. Or la notion d'ethnie majoritaire n'est pas toujours acquise dans certains Etats, d'autant plus que cette majorité peut parfois être contestée par une minorité en plein essor démographique. L'Etat reste-t-il viable si comme en Macédoine, la minorité réclame la pleine égalité avec la majorité ?
- La protection des minorités appelle un arbitrage au moins au niveau européen permettant à une minorité de contraindre son Etat « tuteur » à respecter ses droits.
- Enfin, ce pacte implique des traités entre Etats. Il ne donne aucune assurance sur l'acceptation par les peuples de ces dispositions. Il suffit que la prospérité attendue ne soit pas au rendez-vous pour que les dissensions, rancœurs et jalousies ébranlent à nouveau la Région.

### **2.3. Le jeu de la Communauté européenne et de certains Etats**

Il convient de s'interroger sur la place accordée par la Communauté européenne et les Etats sur la façon dont ils envisagent l'entrée de cet acteur. La Communauté européenne y voit certainement un contrepoids influent sur les inerties étatiques. D'autres Etats ont d'ores et déjà intégré le fait régional et l'utilisent pour poursuivre une politique de puissance et de rayonnement continental, d'autres enfin freinent cet élan, tout en diminuant leur propre emprise centralisatrice.

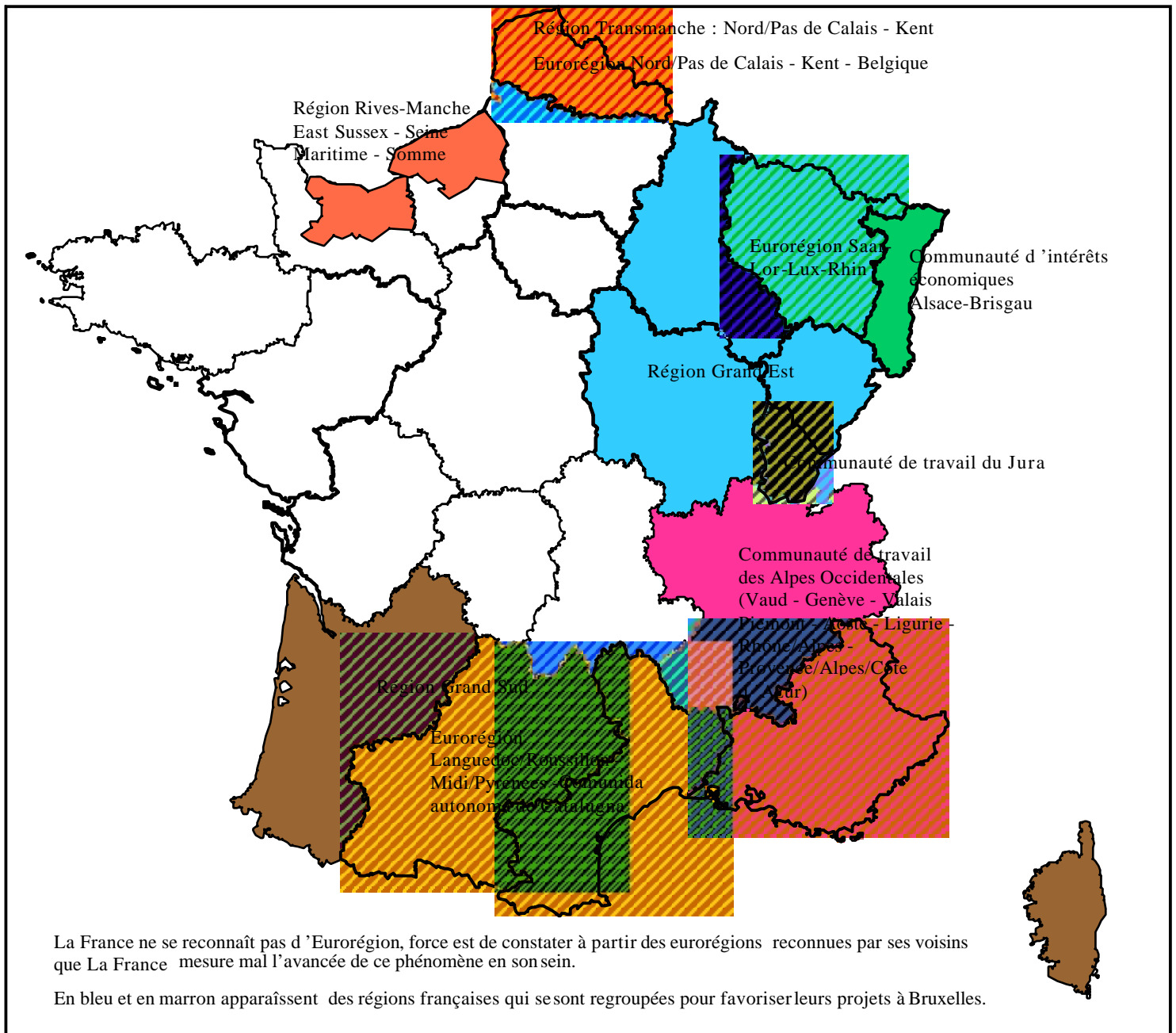
#### **2.3.1. Une approche différenciée selon les Etats**

En premier lieu, la France et la Grande-Bretagne demeurent les deux derniers grands Etats centralisés. Ils ont jusqu'à présent pesé de toutes leurs forces pour préserver la souveraineté des Etats et favoriser leur vision européenne. On remarquera à cet égard que dans une étude commandée par la communauté européenne, le seul Etat à ne pas se reconnaître d'euro-régions est la France alors que tous les autres Etats affirment l'existence de communautés de travail trans-étatiques qui englobent des régions françaises. Encore faut-il préciser que la « dévolution » pratiquée par la Grande-Bretagne conduit à une décentralisation et que la France après s'être arqué boutée dans un centralisme parisien forcené semble s'engager vers une réelle décentralisation. Or la montée des régions est favorablement attendue par de

---

<sup>7</sup> A la fois au sens de « circonscrite » en raison des risques d'extension vers le Pays magyar par exemple, et au sens « étouffée » en raison soubresauts qui imposent encore une présence armée et policière importante.

nombreux Etats en Europe. Ainsi, l'Allemagne est une fédération, la Belgique et l'Espagne sont des fédérations de fait, l'Italie est largement décentralisée.



Les autres Etats européens sont trop petits pour s'essayer à un découpage régional susceptible de les faire voler en éclat. En revanche, on ne peut écarter le fait que la partition des grands Etats en régions plus ou moins autonomes constitue une aubaine pour les petits Etats. D'abord en raison du nivellement des tailles des entités européennes qui garantirait une égalité des chances, ensuite parce qu'il serait plus difficile voir impossible pour les grands Etats de poursuivre des ambitions propres, enfin les petits Etats deviendraient des « grands frères » pour ces petites régions sans expérience politique ou économique.

### 2.3.2. Le cas particulier de l'Allemagne

L'Allemagne par tradition, est encline à une montée des régions. Le fait régional y est profondément enraciné ce qui la porte à considérer qu'une Europe des régions constituerait une extension de son propre système. Pierre Hillard<sup>8</sup> dénonce cependant un jeu particulier de l'Allemagne. La géopolitique allemande la pousse à s'imposer en Europe comme nation unificatrice. Elle a toujours poursuivi ce but soit de façon militaire lorsqu'elle était en situation de puissance soit en jouant la carte des minorités lorsqu'elle était en situation de faiblesse. Ainsi, Dès les années 1870 des intellectuels allemands prônaient la marche vers le fédéralisme en Europe considérant qu'il ne pourrait s'étendre en Europe que s'il était imposé à la France. Dans l'entre-deux guerres et avant l'épisode hitlérien, l'Allemagne sous l'influence du ministre des affaires étrangères Streiseman joue de ses minorités expatriées pour influencer la politique de l'Etat où elles résident, améliorer la compréhension de la culture allemande, fournir des débouchés à son économie. Aujourd'hui l'Allemagne s'est fortement impliquée dans la promotion et la défense des minorités. Au sortir de la seconde guerre mondiale, elle compte 12 millions de personnes expulsées, qu'elle doit prendre en compte car ils sont démunis de tout, exclus de leur Heimat – Notion sans traduction réelle en français car elle représente autant la patrie que la maison ou le « chez soi ». C'est pourquoi l'Allemagne subventionne largement des associations de protection des ressortissants qui visent à favoriser d'une part le retour des expulsés et la protection des minorités demeurées dans les territoires contrôlés par les autres pays. Leur action a eu des résultats sensibles au profit des minorités. On pourra citer au niveau de l'union européenne la Charte des langues régionales et minoritaires en 1992, la convention - cadre pour la protection des minorités en 1994, au niveau inter étatique le traité de Karlsruhe qui vise à amplifier la coopération transfrontalière au niveau des communes et des régions signé par la RFA, la Suisse, le Luxembourg, et la France en 1996. Cette action a donné lieu en outre, à la reconnaissance par l'ONU du droit à la Heimat en 1997 permettant aux associations de réfugiés allemands (Sudètes, Silésiens, Poméraniens...) de retourner dans leurs territoires d'origine. L'auteur remarque que l'Allemagne joue un rôle très influent non seulement au profit de ses propres minorités mais aussi en faveur de toutes les autres minorités. L'ensemble de cette politique vise à préparer une Europe des régions. Ainsi, l'association des régions frontalières européennes (institut européen d'essence allemande situé à Gronau) stipule dans sa charte qu'il cherche à transformer les frontières des Etats en frontières administratives. P. Hilliard

---

<sup>8</sup> Minorités et régionalismes, Enquête sur le plan allemand qui va bouleverser l'Europe, éditions François-Xavier Guibert, 2002.

note que la reconnaissance par l'Allemagne de la ligne Oder-Neisse devient superflue si, comme l'a dit M. Khôl, les eurorégions visent à transformer les frontières en une simple ligne administrative. De la même façon, le parti démocrate des peuples de l'Europe –Alliance pour la libre Europe (PDPE-ALE) a élaboré en 1997 une carte fondée sur des critères ethniques. L'Espagne, la Grande-Bretagne, la France y seraient dépecées tandis que le monde germanophone pèserait lourdement dans cette Europe « retribalisée ».

Si comme le remarque l'auteur, les agissements de l'Allemagne, risquent d'être vains en raison de l'hémorragie démographique que connaît ce pays, il n'en demeure pas moins qu'on peut s'interroger sur la façon dont il pèse sur la destinée européenne en faveur d'une Europe des régions.

### 2.3.3. Le jeu propre à la communauté européenne

Ne doit-on pas s'interroger sur le jeu propre à la communauté européenne ? Il est vrai qu'elle est confrontée depuis 40 ans à des Etats qui certes travaillent à constituer l'Europe, mais selon un calendrier qui leur convient et dans des directions particulières qui répondent à leurs intérêts particuliers. Cette situation entraîne des lenteurs dans la construction de l'Europe laquelle obéit désormais à sa propre dynamique et ne peut s'en satisfaire.

D'abord parce que les fonctionnaires de la commission européenne sont indépendants. Quelles que soit leur culture et leur nationalité d'origine, ils œuvrent pour l'Europe et non au profit d'un Etat – ce qui constitue un gage de crédibilité et de légitimité de la commission-. Ce sont des spécialistes dans leurs domaines respectifs à l'instar des magistrats de la cour de justice. Confrontés aux problèmes inextricables dus aux approches différentes des Etats, ils recherchent nécessairement des solutions favorisant l'Europe. Ils ont de ce fait intérêt à voir une puissance des Etats amoindrie. L'épisode de « la crise de la chaise vide » montre cette lutte larvée entre intérêts de la communauté et intérêts des Etats. En 1965, la commission présidée par l'Allemand Walter Hallstein veut mettre en place un budget communautaire qui serait financé non plus par de contributions des Etats mais par des ressources propres (droits de douane essentiellement) et renforcer les pouvoirs supranationaux. Son action échoue en raison du refus français, la France décidant de ne plus siéger à Bruxelles jusqu'à modification des propositions effectuées. La commission a cherché à se poser en gouvernement de l'Europe et à s'octroyer des attributions supplémentaires. L'attitude de la France donnera lieu au compromis de Luxembourg dont une conséquence est que l'Europe se construit avec l'accord des Etats membres.

La cour de justice de son côté, rend des arrêts qui tendent à instaurer un système juridique de type fédéral. Ainsi, les arrêts *van Gend en Loos* et *Costa c. ENEL* en 1963 et 1964 établissent d'une part que la Communauté est un nouvel ordre juridique de droit international dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais aussi leurs ressortissants d'autre part que le droit communautaire s'intègre au système juridique des Etats membres et s'impose aux juridictions nationales. De ce fait, ses arrêts unificateurs tranchent les différents tout en cherchant à préserver l'espace communautaire. Qui plus est, ils ont vocation à traiter des litiges opposant une identité régionale à l'Etat dont elle dépend. La cour de justice s'inscrit donc comme un contre-pouvoir aux Etats et comme un organisme protégeant à la fois le niveau supérieur – la communauté – et le niveau subalterne – les régions –

Enfin, le principe de subsidiarité et la notion de citoyenneté européenne introduits par le traité de Maastricht modifient significativement les rapports des identités régionales vis à vis des Etats. Le principe de subsidiarité vise à protéger la souveraineté des Etats contre les intrusions du supranational. Cependant, dans l'absolu, il devrait tout autant jouer en faveur des collectivités territoriales décentralisées (donc au profit des identités régionales). Il permettrait notamment à ces dernières de se créer un espace de souveraineté que ce soit face à l'Union européenne mais aussi face aux Etats non centralisés dont elles dépendent, puisqu'elles auront les moyens et la volonté de traiter certaines questions qu'elles considéreront de leur compétence spécifique. De la même façon, la notion de citoyenneté européenne crée une double allégeance pour le citoyen qui serait en droit de choisir celle qui lui convient. A plus forte raison, un groupe régional pourrait renier toute forme d'allégeance nationale et réclamer une représentation régionale au niveau européen.

### **3. Des vellétés régionales à intégrer dans la construction de l'Europe**

On le constate, les identités régionales sont désormais une réalité très présente au sein de l'Union européenne. Les avancées réalisées en leur faveur les rendent incontournables et posent des problèmes sérieux non seulement aux Etats centralisés qui doivent reconstituer de nouveaux équilibres, reconsidérer leur place entre Europe et région, mais aussi à certains Etats largement (peut-être trop) fédéralisés et confrontés à des régionalismes revendicatifs qui pourraient provoquer une sécession de type yougoslave ou tchécoslovaque.

#### ***3.1. Nécessité de créer un échelon de représentation supplémentaire au sein de l'Europe***

Il semble qu'il faille y voir un enjeu redoutable pour l'Europe. Construite par les Etats, elle doit veiller à poursuivre cette construction en maintenant l'unité dans la diversité comme l'explique M. Moreau-Desfarges. La difficulté est extrême car il s'agit bien de faire les régions sans défaire les Etats<sup>9</sup>. Or, il est vraisemblable que les minorités cherchent à dénoncer la loi du plus grand nombre pour faire valoir leur spécificité et leur diversité. Cette assertion semble encore plus vraie en ce qui concerne les Etats d'Europe orientale ou dans leurs grandes parts, les peuples majoritaires ne possèdent pas un avantage numérique déterminant. C'est pourquoi il semble bien peu crédible que des identités régionales se satisfassent du dispositif européen actuel.

Comme on l'a vu précédemment, les Etats tiennent un rôle essentiel dans deux des trois piliers de l'Union européenne notamment pour la coopération dans les affaires juridiques et intérieures. De facto, les régions relèvent directement de la compétence des Etats et aucune avancée en leur faveur ne peut être faite sans un consensus intergouvernemental. Par ailleurs, les régions ne disposent pas d'une réelle représentation politique.

- La commission est composée de fonctionnaires nommés par les Etats, par principe ils travaillent exclusivement au profit de l'Europe donc les régions ne peuvent en attendre une quelconque forme de représentation, tout au plus une convergence ponctuelle d'intérêts.

---

<sup>9</sup> M. Pompidou parlait de « faire les régions sans défaire la France »

- Le conseil de l'Europe est l'émanation des gouvernements européens, tous élus démocratiquement. Les identités régionales, minoritaires ne peuvent donc espérer être représentées par le conseil.
- Le parlement pour sa part est élu au suffrage universel direct, mais les Etats conservent le choix du mode de scrutin. Ainsi, il existe une représentation proportionnelle avec des listes régionales en Belgique, Irlande, Italie, et Royaume uni, des listes nationales au Danemark, en France, Espagne, Grèce, Luxembourg, et Suède, l'Allemagne travaillant sur les deux niveaux. Aussi, si les régionalistes peuvent y espérer une représentation, celle-ci demeure marginale. En outre et c'est sans doute le point le plus gênant, le parlement européen souffre d'une forte désaffection de la part des peuples européens qui par leur abstention montrent leur désintérêt pour la chose européenne. C'est pourquoi le rôle du parlement reste marginal. Les régionalistes ne peuvent y trouver une vraie représentation politique tant que le mode de représentation n'aura pas été uniformisé et qu'il subira de forts taux d'abstentions.
- Il reste ce comité des régions, institué par le traité de Maastricht qui crée un organe à caractère consultatif composé des représentants d'entités régionales et locales. Son intérêt est de permettre aux régions de faire entendre leurs conseils. Ce rôle reste très limité c'est pourquoi, en l'état actuel des choses, son action ne sera vraisemblablement pas déterminante pour l'avenir des identités régionales.

En fait il semble bien que les identités régionales soient confrontées au même déficit démocratique qui pousse les tenants d'une plus grande implication des parlements nationaux à réclamer la constitution d'une chambre des nations. L'Europe repose sur deux légitimités : celle des Etats à travers le conseil de l'Europe et celle des peuples européens à travers le parlement. Cette chambre des nations apporterait un troisième pôle de légitimité et elle rendrait aux parlements nationaux, la possibilité d'intervenir dans le processus décisionnel. Or des voix s'élèvent et profitent du débat sur la constitution de l'Europe pour demander à ce qu'une telle chambre soit créée en juxtaposition du Conseil et du parlement (mais n'y aurait-il pas un alourdissement considérable des procédures ?) ou en remplacement du conseil (mais ne serait-ce pas là une perte de légitimité ?).

Par ailleurs, les migrations pour des raisons économiques ou touristiques de populations intra européennes favorisent la constitution de minorités, qui s'ajoutent aux diasporas existantes. Ces « émigrés » conservent un attachement profond à la terre d'origine (phénomène allemand du « Heimat » reconnu par l'ONU), qu'ils cultivent. Il est donc douteux que ces populations déracinées puissent demain se satisfaire des représentations offertes actuellement par les Etats

et l'Europe. Aussi, la diversité européenne (minorités ou/et régions) doit pouvoir être représentée à partir d'une taille critique. Un échelon de représentation des régions répondrait au besoin des minorités bien qu'il reste imparfait.

### **3.2. Des solutions compliquées**

Comment dans ces conditions, offrir à travers le processus démocratique un « vase d'expansion (/d'expression) » aux identités régionales ? Doit-on envisager une Europe à trois niveaux avec une représentation spécifique pour les régions, faut-il au contraire placer les identités régionales à niveau égal avec les Etats ou faut-il plutôt leur accorder un rôle consultatif ?

#### **3.2.1. Un troisième niveau de représentation**

L'Europe forme avec les Etats un système à deux niveaux. Il s'agirait donc de créer un troisième niveau qui serait constitué par les régions lesquelles possèderaient des compétences particulières dans des domaines spécifiques. Elles seraient représentées au travers d'une chambre des régions qui participerait au processus de décision lorsque celles-ci touchent à leur domaine réservé et se contenteraient d'émettre un avis sur les questions dépendant plutôt des Etats.

Cette solution appelle un certain nombre de remarques.

- On ajoute un niveau de plus à un système qui est déjà très lourd et procédurier. Cela ne va pas vers un allègement du système de représentation européen dont chacun s'accorde à dire qu'il doit être allégé.
- Les régions sont des entités très disparates selon l'Etat dont elles dépendent. Elles ne sont pas homogènes, n'ont pas les mêmes compétences, la même représentation. En fait, pour assurer une réelle représentation des minorités, il faudrait redessiner la carte des identités régionales. Cela suppose de définir les identités régionales officielles, trouver un statut particulier pour les représentants d'identités considérées comme non-européennes – encore faudrait-il s'accorder sur les limites de l'Europe –, s'accorder sur le territoire qu'elles occupent, traiter la question des imbrications notamment dans les Balkans et définir les questions qui relèvent strictement de leur compétence.
- La carte des régions ne serait pas superposable avec celle des Etats. Les Etats ont hérité leurs frontières de l'histoire, ils se sont engagés au travers de traités à ne pas les remettre en cause. Elles possèdent un caractère intangible. La carte des identités régionales nierait le diktat de l'histoire. Ainsi les Pays basques espagnols et français seraient recréés, tout

comme l'ancienne Catalogne. Cela aurait un effet significatif dans la fragilisation des Etats nations

Cette solution semble dangereuse et inacceptable à la fois pour les Etats et sur le plan éthique car elle conduirait invariablement à reconnaître le rôle prédominant de l'appartenance ethnique par rapport au « vouloir vivre ensemble ». On peut facilement imaginer deux travers : d'un côté un rejet des nationaux qui ne pourraient se prévaloir d'une identité régionale de l'autre la création d'un vecteur d'accélération des phénomènes communautaires avec une demande forte de la part de nationaux sans identité régionale européenne pour se constituer en identité extraeuropéenne.

### 3.2.2. Une représentation à niveau égal des peuples et des Etats

Une représentation des régions à niveau égal avec les Etats implique que celles-ci soient représentées dans les mêmes organismes que les Etats et notamment au sein du conseil et du parlement. Or ce type de solution pose un problème majeur : doit-on considérer que les régions ont un niveau égal à celui des Etats ?

A l'évidence, il est non seulement inconséquent de vouloir confier un rôle de niveau étatique aux régions mais c'est en plus une solution non viable qui gênera considérablement les régions. L'inconséquence tient au fait que l'Europe sera confrontée à un système d'une extrême lourdeur qui la rendra ingouvernable. L'absence de viabilité relève du fait qu'une région ayant un statut similaire à celui d'un Etat doit du coup en assumer les charges lesquelles peuvent devenir insupportables même pour des régions riches. Ce qui rend les régions performantes sur le plan économique et leur confère cette souplesse, cette adaptabilité c'est bien le fait qu'elles n'ont pas à gérer les contingences des Etats.

Par ailleurs, poser le principe que les régions sont les égales des Etats, appelle immédiatement une réflexion sur le rôle futur des Etats. Y a-t-il encore besoin d'Etats si les régions sont capables d'assurer au sein de l'Europe un rôle identique ? Doit-on maintenir ces structures dont beaucoup s'accordent à dire qu'elles ont fait leur temps ?

Cette solution apparaît plutôt comme une transition malhabile vers une Europe des régions. Elle impliquerait la transformation de l'Union européenne en un Etat- Région fédéral qui, tel Oedipe après avoir « tué » ses pères – les Etats – s'emploierait à subjuguier les régions (dont on dit qu'elles sont les briques fondamentales – les mères – sur lesquelles se sont constitués les Etats). Cette solution semble évidemment inacceptable pour les Etats.

### 3.2.3. Un rôle consultatif

La dernière solution a déjà été évoquée précédemment puisqu'il s'agirait de créer une chambre consultative qui pourrait être une extension du comité des régions et qui aurait en charge de se prononcer, à la demande ou à sa convenance, sur un certain nombre de sujets en rapport avec ses centres d'intérêts.

Elle a le mérite de souligner officiellement la place privilégiée des régions parmi les grands acteurs de l'Europe en leur attribuant une enceinte dont elles peuvent user pour faire connaître leurs opinions. Il est probable qu'un tel organisme aura un rôle essentiel dans la rédaction de projets de lois qui seront transmis à la commission pour proposition éventuelle au conseil et au parlement.

Ce serait une avancée assez timide (propre toutefois à augmenter la lourdeur des procédures) qui en soi, mérite peu d'intérêt. Pourtant, on ne peut négliger que ce soit le premier pas vers l'ouverture d'une « boîte à Pandore » par la création d'un nouveau pôle de représentation.

### **3.3. Un compromis intéressant**

Il reste à étudier une solution qui pourrait être considérée comme une solution de compromis quoiqu'elle présente des caractéristiques spécifiques.

#### 3.3.1. Un principe fondé sur l'allégeance

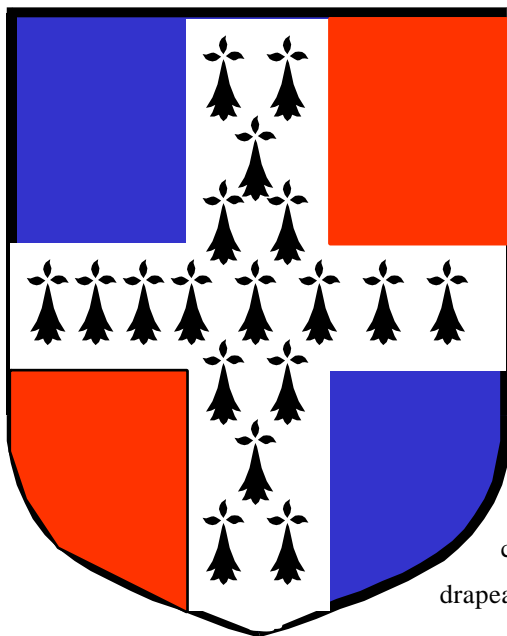
L'Europe doit être une entité à trois niveaux, l'Union européenne, les Etats, les régions. Cependant les Etats doivent demeurer le niveau qui fonde l'ensemble de la légitimité européenne. Ainsi, l'Europe tire sa légitimité de la volonté des Etats. La représentation des régions au sein de l'Europe doit donc résulter d'une autorisation de l'État dont elles dépendent.

C'est pourquoi, il conviendrait que les Etats puissent concéder aux régions un rôle propre pour la défense de leurs intérêts. Cette concession serait établie pour une durée limitée (deux mandats de députés européens par exemple) et serait révocable par les parlements nationaux à échéance fixe. Ainsi, la représentation et l'existence des régions seraient strictement liée à la volonté des Etats. Il s'agit donc de créer un lien entre l'État et la région qu'on pourrait caractériser comme un lien de suzeraineté :

- l'État au travers du parlement national octroie des droits à la région.
- Celle-ci, en retour, reconnaît qu'elle tire ses droits de la volonté de l'État et reconnaît la légitimité de l'État à lui octroyer ces droits
- Elle s'engage par ailleurs à respecter un certain nombre de formes et limites dans l'exercice de la défense de ses intérêts au niveau européen.

- Tout conflit d'intérêt entre l'État et la région est d'abord traité par l'État au niveau national avant d'être soumis à une instance européenne.

Ce qui semble intéressant, particulièrement dans les Etats latins c'est de conférer à cette mutuelle reconnaissance un caractère cérémoniel afin d'en marquer l'importance auprès des populations et de favoriser leur engagement européen. Il s'agit bien de redéfinir des liens formels, puissants entre les Etats et leurs régions, d'y apporter toute la force des symboles afin de reconstituer l'équilibre rompu entre ces deux niveaux par l'engagement européen. Il s'agit surtout de rapprocher les peuples du parlement européen à travers le cérémonial d'une allégeance afin de susciter l'engouement et l'adhésion des citoyens.



### La force des symboles :

Des solutions simples suffisent à canaliser les sentiments régionaux sans les brider pour autant :

Des compétitions sportives inter-régionales pourraient être créées dans chaque Etat. Une autre solution serait de revoir les blasons des régions en intégrant le particularisme régional allié à l'allégeance nationale.

Ces blasons pourraient apparaître sur les plaques minéralogiques comme en Allemagne. Ainsi, ce blason a été créé en superposant l'hermine de Bretagne aux couleurs de la France (ancienne représentation du drapeau français).

Plusieurs questions peuvent se poser :

- Le principe d'allégeance ne risque-t-il pas d'être rejeté en bloc au nom d'une vision moyenâgeuse et rétrograde ? Sans doute, le terme d'allégeance est-il inadapté, il semble pourtant le plus à même de traduire l'esprit de cette proposition. L'homme en tant qu'individu accepte en permanence des contrats. Il serait surprenant qu'une région ne puisse souffrir un contrat de ce type qui lui assurerait, des avantages non négligeables.
- Cette solution résoudrait-elle les différents entre Etats et groupes régionaux ? C'est peu probable car les volontés régionales s'appuient sur des exigences particulières. Or ces exigences doivent trouver une solution qui sera le résultat d'une négociation d'abord interne à l'Etat ou de façon binationale lorsqu'un autre Etat est concerné. Aussi, de façon préparatoire à cet acte d'allégeance, il faudra que les Etats traitent les contentieux qui

existent avec leurs régionaux. C'est particulièrement vrai en Europe de l'Ouest qui impose à l'Europe orientale un pacte de stabilité sans se remettre elle-même en cause. Il est évident qu'un pays tel que la France devra gérer les incohérences de sa carte administrative. Toutefois, comme c'est expliqué plus haut, dans l'allégeance il y a aussi les obligations de l'Etat, dont celle d'apporter une solution aux différents qui l'opposerait à la région ayant fait acte d'allégeance, faute de quoi ce serait une instance européenne qui trancherait la question. Ce principe a un effet vertueux, une fois qu'une région a été reconnue à statut européen, elle possède des droits garantis par l'Europe.

- Dans ces conditions, la révocation est-elle acceptable ? Oui, car il faudra sans doute que le parlement national apporte auparavant la preuve devant une instance européenne que la région n'a pas rempli ses obligations.

### 3.3.2. Le parlement européen expression d'une double légitimité

Il semble essentiel de limiter le nombre des institutions européennes afin d'alléger les lourdeurs de procédures. C'est pourquoi il n'est pas envisagé de créer de chambre supplémentaire. Le Parlement européen doit être l'organe de représentation à la fois pour les parlements nationaux et les délégations régionales autorisées par ces derniers. Il posséderait donc une double légitimité, celle des nations et celle des peuples ou plutôt des ethnies européennes. Cette disposition implique qu'au sein de la même enceinte seraient présents des députés désignés de façon différente. Une partie des parlementaires auraient été désignés par les parlements nationaux, le reste aurait été élu sur listes régionales proportionnellement à la population.

Prenons l'exemple de la France qui possède 72 voix au parlement européen depuis la repondération de Nice. Imaginons que l'Assemblée nationale puisse désigner 10 députés pour siéger au parlement européen et qu'elle ait donné droit de représentation à la seule région de Rhône Alpes (1/12<sup>ème</sup> de la population).

- La France alignerait donc 10 députés désignés et 57 députés élus par les Français ne résidant pas en Rhône Alpes
- Rhône-Alpes alignerait 5 députés élus.

Les 5 députés de Rhône-Alpes pourraient dans les limites de leur allégeance assurer la défense des intérêts de leur région, agir sur les sujets communautaires, travailler comme un Etat sans en avoir le statut et en demeurant soumis à la révocation éventuelle de leur droit à siéger au nom de la région Rhône-Alpes. La France disposerait d'une base de 10 députés garants de l'expression de la volonté du peuple français et aptes à faire connaître à la fois aux

députés de Rhône Alpes et au reste des députés français, les limites au-delà desquelles les intérêts de la France sont en jeu.

Ce système appelle au moins quatre questions.

- Toutes les régions de France doivent-elles être représentées ? Ce n'est pas certain, au contraire certaines régions possèdent des intérêts et une inclination directement liée à la France. C'est le cas de l'Ile de France et probablement de la Champagne ou de la région Centre. D'autres ont certes des prétentions à voler de leurs propres ailes mais doivent en être empêchées par le parlement tant qu'elles n'ont pas reconnu la suzeraineté française. Ainsi, tant que la Corse poursuivra un jeu politique trouble, elle ne devrait pas pouvoir prétendre à une quelconque représentation. Au contraire seules des régions ayant une identité régionale et ayant accepté de la développer dans un cadre français pourraient prétendre à une représentation. Cette disposition semble essentielle dans des pays tels que l'Espagne. Les régions qui ont pris quelques aises par rapport à l'État dont elles dépendent – Catalogne ou Galice – seraient obligées de s'en rapprocher et de reconnaître sa légitimité (la Catalogne considère l'Espagne comme un Etat fantoche, mais cherche des solutions pacifiques à son émancipation). Le Pays basque qui s'entête dans l'autonomie à tous prix serait forcé de passer par cette voie vertueuse.
- Les régions étant parties d'un Etat, est-il nécessaire de consommer des voies au profit du parlement national ? Cette disposition paraît essentielle car les régions prises individuellement ne sont pas les Etats. Il faut que ces députés soient une émanation directe de l'assemblée nationale et le truchement par lequel s'instaurent des relations avec les parlements nationaux. Ce sont typiquement des détachements de liaison propres à coordonner et faire valoir les opinions des parlements nationaux.
- Peut-on faire cohabiter des députés régionaux et les députés des parlements nationaux ? Ces députés ne seraient en effet pas de même pied puisque leur légitimité ne serait pas assise sur une même représentation. Toutefois, un tel parlement serait l'expression de la diversité européenne, il faciliterait la création de liens trans-étatiques et trans-régionaux sans remettre en cause les Etats. Cela paraît donc tout à fait essentiel. La solution qui viserait à constituer une chambre haute (les représentants désignés par les parlements nationaux) et une chambre basse (les parlementaires élus) compliquerait le fonctionnement. Il serait plus intelligent de favoriser la constitution

de groupes de travail (commissions) sur des questions ponctuelles et donc de maintenir une grande souplesse au sein du Parlement.

- Les petits Etats doivent-ils se fractionner comme les grands Etats ? Cela ne semble pas souhaitable, un petit Etat tirera d'autant mieux partie du faible nombre de voix dont il bénéficie qu'il demeurera soudé. Le cas de la Belgique reste particulier (deux régions très distinctes et la région ville de Bruxelles). Si elle accorde un droit de représentation aux Wallons et aux Flamands, elle sera confrontée à la situation suivante :

- des députés désignés par le parlement,
- des députés élus par la région de Bruxelles,
- des députés élus par la Wallonie,
- des députés élus par les Flandres.

Elle alignerait donc deux groupes de députés ayant intérêt à la sécession, situation qui engendrerait une grande cacophonie dans l'expression de prises de position belges. C'est pourquoi, il semble souhaitable que les Etats gardent une certaine latitude sur le nombre de députés qu'ils désignent, dans une fourchette minimum/maximum. Même si la région de Bruxelles, constitue un vivier pour l'élection de députés ayant intérêt au maintien d'un Etat belge, la Belgique doit pouvoir minimiser la représentation des députés régionaux.

Cette proposition d'organisation au niveau européen est sans doute perfectible, mais elle permet de prendre en compte et de canaliser de façon démocratique le besoin identitaire sans cependant renier la réalité des Etats nations.

On le constate, l'émergence des identités régionales correspond à des causes complexes qui puisent leur source dans l'histoire. Elles sont une expression de la diversité européenne. C'est pourquoi, elles doivent demeurer vives car elles sont les briques fondamentales qui ont constitué les Etats nations et qui maintiendront la richesse culturelle de l'Europe.

D'abord ignorées dans la construction de l'Europe, elles se sont immiscées dans les interstices d'un jeu à deux acteurs, pour en devenir « l'outsider ». Désormais, elles ne peuvent plus être ignorées. Cependant, animées d'une dynamique propre elles pourraient provoquer la dissolution de Etats nations au profit d'une Europe des régions voir engendrer l'éclatement de l'Europe. C'est pourquoi, il appartient aux Etats et à l'Europe de prendre en compte les identités régionales et d'apporter une représentation démocratique propre à fédérer les identités au travers des Etats. Car les Etats doivent demeurer la source des légitimités européennes et régionales. C'est une nouvelle recherche d'équilibre qui doit être menée. La réussite de ce projet conduira à la cohésion de l'Union, ce sera le premier pas vers une Europe enfin prête à assumer sa dimension Régionale, à être un pôle essentiel du monde de demain.

Cet enjeu dépasse la simple Europe. Au Sud, l'Afrique connaît les même tribulations – ce phénomène de retribalisation - aggravées par l'absence d'Etat nation et l'absence d'histoire commune. L'intermède de la guerre froide y a relancé la dynamique des ethnies. Les crises s'y multiplient qui incitent à prouver que la vieille Europe peut encore innover et montrer la voie de la raison à ces jeunes pays.

## BIBLIOGRAPHIE

Les nationalismes en Europe – Quête d’identité ou tentation de repli ?, T. N’GUYEN, – 1998 – LE MONDE.

Nationalismes régionaux en Europe – 1999 – REVUE HERODOTE N°95.

L’Europe de la diversité, P. MOREAU DESFARGES, – 2000 – REVUE RAMSES

Géopolitique – constantes et changements dans l’histoire, A. CHAUPRADE, – 2001 – Editions ELLIPSES.

Les institutions européennes – 6<sup>ème</sup> édition, P. MOREAU-DESFARGES, – 2002 – Editions Armand Colin.

Minorités et régionalismes, Enquête sur le plan allemand qui va bouleverser l’Europe, P. HILLARD, – 2002 – Editions François-Xavier Guibert,.

[www.coe.int/T/F/Démocratie\\_locale/Transfrontier/Eurorégions/](http://www.coe.int/T/F/Démocratie_locale/Transfrontier/Eurorégions/)

Plaquette « Pour comprendre la région Rhône-Alpes », Conseil régional de Rhône-Alpes, – 2002 –

<b>TABLE DES MATIERES</b>
---------------------------

## 1. Un sentiment régional lié à des causes profondes et complexes 4

### 1.1. Des identités puisées dans l'histoire

1.1.1.	L'empreinte de l'histoire _____	5
1.1.2.	L'émergence du sentiment d'appartenance _____	7
1.1.3.	Une identité nationale qui a étouffé l'identité régionale _____	9

### 1.2. Un pacte Etat – citoyen en déshérence

1.2.1.	Abandon des rêves de puissance _____	11
1.2.2.	Perte de crédit de l'État nation _____	12

### 1.3. Les voies de la résurgence identitaire

1.3.1.	Réaffirmation de soi au travers de structures créées _____	13
1.3.2.	La compétition économique _____	14
1.3.3.	Des causes disparates selon les Etats _____	15

## 2. L'Union européenne évolue dans sa relation avec les régions 16

### 2.1. La question régionale ignorée par les Etats dans la construction européenne 16

2.1.1.	L'Europe est le fait des Etats européens _____	16
2.1.2.	Un fonctionnement dont les régions sont exclues _____	17
2.1.3.	Des identités régionales sans représentation _____	18

### 2.2. Les régions se sont insérées dans la construction européenne comme un troisième acteur

19

2.2.1.	Le biais des fonds structurels _____	19
2.2.2.	Une présence accrue des régions _____	22

### 2.3. Le jeu de la Communauté européenne et de certains Etats

24

2.3.1.	Une approche différenciée selon les Etats _____	24
2.3.2.	Le cas particulier de l'Allemagne _____	26
2.3.3.	Le jeu propre à la communauté européenne _____	27

## 3. Des velléités régionales à intégrer dans la construction de l'Europe \_\_\_\_\_

### 3.1. Nécessité de créer un échelon de représentation supplémentaire au sein de l'Europe 29

#### 3.2. Des solutions compliquées

3.2.1.	Un troisième niveau de représentation _____	31
3.2.2.	Une représentation à niveau égal des peuples et des Etats _____	32
3.2.3.	Un rôle consultatif _____	33

#### 3.3. Un compromis intéressant

3.3.1.	Un principe fondé sur l'allégeance _____	33
3.3.2.	Le parlement européen expression d'une double légitimité _____	35