

Vers un renouveau des études régionales et fédérales ? Un panorama d'approches politologiques contemporaines

Régis Dandoy⁽¹⁾, Caroline Van Wynsberghe⁽²⁾ et Nathalie Perrin⁽³⁾

⁽¹⁾ Chercheur, Université Libre de Bruxelles ; ⁽²⁾ Chercheure, Université catholique de Louvain ; ⁽³⁾ Chargée de recherches, Université de Liège

La littérature scientifique sur l'organisation territoriale sub-étatique - dans ses aspects fédéraux, régionaux ou encore décentralisés - a vu son contenu et son objet varier fortement selon les périodes, les disciplines ou les champs de recherche. Si les travaux scientifiques rédigés dans une perspective juridique ou économique occupent encore aujourd'hui une place importante dans la réflexion, l'approche politologique de l'étude des phénomènes sub-étatiques s'est développée de manière autonome. Ainsi, aux recherches initiales et fondatrices de la science politique sur le fédéralisme et le régionalisme, sont venues se greffer de nouvelles perspectives comme le néo-régionalisme qui entend, depuis les années quatre-vingt, aborder ces questions d'un point de vue multidimensionnel, comme la gouvernance à multiples niveaux issue des travaux de Liesbet Hooghe et de Gary Marks au début des années nonante, ou encore comme, plus récemment, les défis de la diversité multiculturelle et de la gestion des minorités¹. Ces objets d'études semblent n'avoir jamais perdu leur vigueur au sein de la discipline, en partie grâce à une nouvelle génération de chercheurs qui a pour ambition de faire des études sur le fédéralisme et le régionalisme une branche à part entière de la science politique.

Malgré un appareillage méthodologique comparatif semblable à d'autres branches de la discipline et un cadre conceptuel et lexical fortement influencé par l'économie et le droit, les études politologiques sur le fédéralisme et le régionalisme veulent démontrer leur indépendance scientifique. La variété des thématiques abordées en est une preuve indéniable puisqu'elles traitent aussi bien de gouvernance à niveaux multiples, de rapport à l'intégration européenne, de para-diplomatie et de relations intergouvernementales, que d'études de l'opinion publique et des principaux acteurs politiques, soit toute une série de domaines, d'enjeux et de processus particuliers qui ne s'insèrent pas - ou alors difficilement - dans les cadres théoriques et conceptuels des autres disciplines. La science politique est la plus à même de traiter de cette variété de thématiques dans un cadre d'analyse politico-institutionnelle plus large.

D'aucuns critiquent les études sur le fédéralisme et particulièrement celles sur le phénomène régional et les qualifient d'études de «micro-entités». Bien que l'échelle de ces entités politiques soit plus modeste que celle de l'étude des États-nations ou des relations internationales, elle n'en demeure pas moins d'un degré de complexité fort semblable. Par ailleurs, de telles études sont également d'un intérêt indéniable pour la société. De plus, ces entités ne sont pas imperméables à d'autres niveaux de pouvoir (prenons pour preuve l'importance du local, du rapport avec l'État central ou de l'activation de réseaux européens) et n'hésitent pas à transcender leurs limites administratives dans une perspective de coopération transfrontalière ou d'association interrégionale, par exemple. L'objet régional, parfois négligé par les politologues, est ainsi devenu un véritable objet d'étude scientifique complexe, varié et qui entend fournir un éclairage novateur sur la gouvernance dans nos sociétés actuelles.

Au demeurant, ce numéro spécial de *Fédéralisme-Régionalisme* est traversé par pas moins de quatre thèmes transversaux, structurant les différentes contributions d'une nouvelle génération de chercheurs². Tout d'abord, une mise en lumière internationale est nécessaire afin d'appréhender au mieux les phénomènes individuels de fédéralisme, de régionalisme et de décentralisation. Une comparaison entre différents États, entre différentes expériences ou, à tout le moins, une diversité géographique et institutionnelle d'études de cas et d'analyses des acteurs ou des processus témoigne de l'importance de la mise en perspective avec des objets similaires ou dissemblables. En d'autres mots, ce n'est qu'en confrontant un modèle régional ou de structure sub-étatique avec d'autres modèles, d'autres expériences et d'autres approches conceptuelles, que les spécificités et les particularismes de chaque cas pris dans son individualité révèlent leur vraie valeur.

Deuxièmement, et parallèlement à l'importance de l'internationalisation et de la comparaison entre études sur le fédéralisme et le régionalisme, la dimension de la diversité est essentielle. Dans cette perspective, une variation importante des différents *designs* et structures institutionnelles étudiés est également enrichissante. Cette variation et cette diversité se situe non seulement au niveau des États (États fédéraux, régionalisés ou décentralisés), mais également au niveau du poids historiques des processus à l'échelle nationale (États

nouvellement décentralisés, en cours de régionalisation, ou dont les niveaux de pouvoir et les institutions sont stabilisées depuis des décennies) ou encore au niveau du poids historique des processus à l'échelle de la région elle-même, permettant de distinguer entre régions au sein d'un même État (régions dites historiques ou régions créées artificiellement) ou d'identifier des acteurs politiques régionaux (partis régionalistes, opinion publique) ou des modalités d'actions spécifiques (coopération transfrontalière, activation régionale auprès de l'Union européenne, etc.).

Troisièmement, le niveau fédéré, régional ou décentralisé ne peut se comprendre pleinement qu'en relation avec les autres niveaux de pouvoir ou de prise de décision. Ainsi, le rôle «traditionnel» de l'État-nation n'est pas à négliger puisque qu'il s'agit du principal interlocuteur institutionnel des acteurs sub-étatiques et que la nature de ces relations détermine dans une large mesure les conditions de gouvernance observées dans les régions. De plus, même si l'importance de la scène européenne sur le devenir des entités sub-étatiques a bien souvent été surestimée, l'Union européenne ne constitue pas moins une opportunité et un défi permanents auxquels sont confrontées les régions. Leur capacité de s'adapter à cet acteur supranational et à ses caractéristiques se révèle être un objet d'étude pertinent dans la compréhension des phénomènes régionaux à l'œuvre. Enfin, le niveau local, dans sa multi-dimensionnalité, jouit d'un statut particulier - parfois sous sa tutelle - par rapport au niveau régional et joue un rôle non-négligeable dans la conduite des affaires et dans le comportement des acteurs régionaux. Ainsi, l'importance des villes, communes et capitales d'États fédéraux ou régionalisés n'est plus à démontrer et leur inclusion dans les modèles d'analyse du fait régional apporte un éclairage particulier et relevant.

Finalement, et même si souvent l'approche politologique fut le parent pauvre des études sur le fédéralisme et le régionalisme, il convient de ne pas se limiter aux processus politiques et institutionnels afin de saisir pleinement les spécificités des régions. Des approches prenant en compte des phénomènes tels que l'identité régionale, la culture, l'économie ou les langues ont pleinement leur place aux côtés des grilles de lecture théoriques et des méthodologies particulières de la science politique. Cette multidisciplinarité et cette ouverture à d'autres perspectives et éclairages font la force de l'approche politologique. Plutôt que de s'enfermer dans un carcan conceptuel relativement fermé, cette approche se nourrit des apports de disciplines telles que l'histoire, le droit, l'économie ou encore la sociologie.

Classiquement, les études sur le fédéralisme s'intéressent aux relations intergouvernementales (RIG) entre niveaux de pouvoir. Dans les pays européens fédérés ou quasi-fédérés, les entités régionales à pouvoir législatif constituent la base de la pyramide de la gouvernance multi-niveaux. Dès lors, les RIG ne concernent plus uniquement les relations entre l'Union européenne et les États nationaux. Emmanuelle Mathieu a choisi d'étudier les relations relatives à l'intégration européenne entre, d'une part, les *Länder* allemands et le *Bund* et, d'autre part, les régions autonomes et l'État espagnol. Elle pose l'hypothèse que l'on relève une plus grande propension au bilatéralisme dans les États composés de plusieurs communautés nationales.

La politique européenne constituerait un bon révélateur des relations entre niveaux fédérés et fédéral car l'Union européenne, en n'admettant que la participation des États dans le processus de décision, force en quelque sorte les fédérations à développer des relations particulières avec leurs entités régionales. Le lien entre le caractère hétérogène de la fédération et le bilatéralisme n'est cependant pas direct. Il est nécessaire de prendre en compte certains éléments structurels. Ainsi, en Espagne, le multi-nationalisme entraîne une répartition asymétrique des compétences amenant chaque région autonome à négocier avec l'État central. Les RIG sont alors naturellement bilatérales. L'Allemagne constitue, elle, l'exemple même de fédéralisme coopératif. *Bund* et *Länder* partagent l'exercice du pouvoir législatif, ce qui implique un grand degré d'interaction et de coopération rendant alors possible le multilatéralisme. L'étude de ces jeux d'acteurs, conclut Emmanuelle Mathieu, mériterait d'être transposée à d'autres cas afin de mettre en évidence de manière plus généralisée les liens entre le caractère hétérogène ou non des fédérations, leur structure organisationnelle et les relations intergouvernementales qui y sont développées.

Contrairement à l'Allemagne et à l'Espagne, la République tchèque n'est pas, historiquement, un État marqué par une forte décentralisation sub-étatique. Le processus de construction des régions tchèques a été entamé dès la fin de l'emprise communiste sur le pays et leur mise en place effective date de l'année 2000. Les relations entre ces régions nouvellement créées et l'État national tchèque est au cœur de l'étude d'Ondrej Novotny qui mesure la capacité d'influence de ces entités sub-étatiques sur la production législative nationale. Étudiant empiriquement les initiatives régionales auprès du parlement national tchèque entre 2001 et 2007, il entend démontrer la volonté d'affirmation politique des régions, faisant fi de leur héritage historique. Le régionalisme de ce pays bénéficie ainsi d'un caractère parfois perçu comme «artificiel», car ne respectant pas le découpage territorial des régions historiques que sont, par exemple, la Moravie, la Bohême ou la Silésie.

Les régions tchèques bénéficient d'un droit d'initiative législative au niveau du parlement national mais, globalement, peu de propositions de loi d'origine régionale sont observées. Les variations interrégionales peuvent être expliquées par des phénomènes politiques classiques comme la non-adéquation entre la couleur politique de la majorité régionale et celle de la majorité nationale, la proximité des élections ou encore le fait que les compétences et les domaines de politiques publiques propres aux régions dominent l'agenda, particulièrement leurs difficultés financières et administratives. Néanmoins, Ondrej Novotny s'interroge sur le rôle joué dans ce processus par d'autres niveaux de pouvoir et démontre que, bien que le niveau européen fait preuve d'une influence négligeable sur le droit régional d'initiative législative, le localisme tchèque conserve toute sa pertinence. À l'instar de Prague, les grandes villes dominent toujours la politique régionale dans les rapports législatifs qu'elle entretient avec l'État national.

Le concept de néo-régionalisme est souvent utilisé dans la littérature scientifique en rapport avec des objets d'études régionaux d'Europe occidentale. Dans cette perspective, la question que se posent Elena Albina et Viktoriya Khasson est celle de l'applicabilité de ce concept et de cette grille de lecture aux régions russes et, plus particulièrement, le rôle joué par deux mécanismes distincts. Le premier concerne les éléments exogènes susceptibles d'influer sur la mobilisation régionale, à savoir certains processus européens (tels que les fonds structurels ou le «*social learning*») de globalisation ou encore d'implication des organisations internationales. Le second traite des mécanismes endogènes selon lesquels les stratégies régionales dépendent des structures institutionnelles, du système de parti, du degré d'autonomie de la région, de la présence d'une forte identité régionale ou encore du rôle moteur joué par les élites et les «entrepreneurs» politiques.

L'observation des régions russes - objet relativement négligé par la discipline - et de leur tendance modeste à l'affirmation du fait régional au travers du prisme du néorégionalisme démontre l'importance première des structures nationales dans la compréhension de ce phénomène. La puissance de l'État central subsiste et les intérêts de l'État-nation dominent le champ politique entraînant, au niveau régional, un contrôle de l'État sur l'économie, un faible nombre d'acteurs sociétaux et une faible institutionnalisation. Néanmoins, Elena Albina et Viktoriya Khasson observent, en filigrane, deux grandes tendances qui viennent se greffer à l'omniprésence du national. La tendance exogène impose une logique économique grandissante, basée sur des échanges de type économique avec l'Occident, ainsi qu'un soutien national aux activités transnationales des régions de l'ouest de la Russie. La tendance endogène témoigne également de l'importance de la diversification de l'économie, de la situation géographique frontalière ainsi que des particularités culturelles et identitaires régionales. Si l'importance de l'État-nation et de ses intérêts subsiste dans la compréhension du fait régional russe, cette logique hautement centralisée est en train d'évoluer sous l'effet d'impératifs économiques.

Fédéralisme et régionalisme ne s'arrêtent ainsi pas aux frontières nationales. Au sein de l'Union européenne, l'ouverture des frontières a permis le développement de dynamiques transnationales, recomposant des «eurorégions» transfrontalières. Solange Verger s'intéresse ici au cas précurseur de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, premier Groupement européen de Coopération Territoriale (GECT) créé en janvier 2008. Elle opte pour une analyse de l'évolution de cette entité selon trois approches néo-institutionnalistes : de choix rationnel, sociologique et historique.

Ces trois approches, complémentaires, offrent autant d'éclairages concernant l'intention de la coopération, le besoin de structuration, mais aussi l'adaptation à l'environnement et, enfin, l'apparition de nouveaux objectifs et de nouvelles ressources. La première piste permet d'expliquer le besoin d'efficacité et de structuration par le choix rationnel. Le GECT lillois constituerait alors le dispositif le plus à même d'accorder des bénéfices à l'ensemble des partenaires. Selon la perspective sociologique, la mise en place de cette Eurométropole serait une réponse appropriée aux changements socio-économiques et culturels. Loin de se cantonner à cet espace transfrontalier en particulier, ce nouveau mode de partenariat multi-niveaux (États, régions, communes, provinces et département sont concernés) correspond à une nouvelle pratique d'action publique. Enfin, la conception historique du néo-institutionnalisme nous rappelle de resituer les phénomènes dans leur contexte. Ici, le changement structurel permet l'éclosion de nouveaux objectifs et la mise à disposition de nouvelles ressources. L'institutionnalisation en elle-même devient enjeu du pouvoir entre les entités participant au projet. Cette approche permet également à Solange Verger d'expliquer le leadership lillois ou encore l'insistance des autorités courtraisiennes dans le choix final de l'appellation Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai.

Les relations entre le niveau régional et le niveau européen font l'objet de nombreuses études portant sur la gouvernance à multi-niveaux. Les comportements, l'investissement et, plus globalement, l'activation que des régions entendent faire par rapport au niveau de la prise de décision européenne sont à la base de la contribution de Jorge Tuñón qui compare la Wallonie et les Iles Canaries. Ces deux régions - belge et espagnole - proches démographiquement, socio-économiquement et bénéficiant d'importantes compétences en termes de politiques publiques sont analysées grâce à une méthode qualitative basée sur de nombreux entretiens.

Ainsi, sont analysés en profondeur et de manière comparée l'investissement et la performance de ces deux régions au sein du Conseil des ministres, de la Commission européenne, du bureau de représentation régionale à Bruxelles, du Comité des Régions, des associations interrégionales et via les processus de prise de décision interne à leur propre État. Jorge Tuñón observe globalement peu de sensibilité aux thèmes européens dans le chef de la Région wallonne (préoccupée par des enjeux typiquement d'ordre local et régional) tandis que les Iles Canaries ont de tout temps démontré un grand intérêt à participer et influencer le processus de prise de décision européen. Confortant la théorie de Jeffery, il conclut en arguant que les Iles Canaries ont vraisemblablement un taux d'influence du processus européen relativement plus haut que la plupart des autres régions en Europe, taux expliqué en partie, et parmi d'autres variables, par le traitement favorable qui lui est réservé dans la répartition financière de programmes dédiés aux régions ultrapériphériques.

L'analyse des régions et des autres entités politiques sub-étatiques peut être envisagée comme l'observation des lieux d'actions publiques mais également comme l'observation des acteurs politiques. Parmi ceux-ci figurent en bonne place les partis ethno-régionalistes. Cette catégorie spécifique d'acteurs régionaux est l'objet de la contribution de Giulia Sandri, plus particulièrement dans le cas de la région italienne et italo-francophone de Val d'Aoste. Le parti régionaliste francophone actif dans cette région et principalement sa représentation politique et ses succès électoraux sont observés et disséqués dans le temps et révèlent l'importance de l'idéologie et l'organisation partisane afin de l'appréhender.

Ce parti ethno-régionaliste, l'Union Valdôtaine, a connu de nombreux succès et revers électoraux depuis sa création dans la région du Val d'Aoste en 1945 mais est devenu au fil du temps le parti dominant de la région et a quasiment monopolisé la représentation politique de cette dernière au niveau national. L'Union Valdôtaine a rapidement franchi tous les seuils politiques (de déclaration, représentation, relevance et gouvernance) et s'est maintenu au pouvoir grâce à deux mouvements identifiés par Giulia Sandri. Le premier implique que ce parti régionaliste s'est progressivement transformé en interne en un parti de cadres et ressemble désormais à un parti de masse traditionnel qui a réussi à s'implanter durablement au sein de la société valdôtaine. Ensuite, l'Union Valdôtaine a réussi à adapter son idéologie à la démographie changeante de la région du Val d'Aoste en abandonnant sa position originelle de défense des intérêts d'une minorité linguistique pour adopter celle d'un nouveau paradigme reposant sur le «particularisme valdôtain» et la défense des spécificités de la région, permettant l'inclusion dans son électorat de nouvelles couches de la population.

Les politologues étudiant le fédéralisme s'intéressent le plus souvent aux interactions entre niveaux de pouvoirs, au rôle des institutions, au pouvoir des acteurs, ... et trop rarement les opinions et comportements des citoyens sont observés. En Belgique, on dénombre divers sondages concernant les seules préférences électorales, tandis que quelques centres universitaires organisent des enquêtes postélectorales permettant une analyse plus complète du comportement politique. À l'aide d'outils quantitatifs et qualitatifs, Min Reuchamps contribue à l'enrichissement des études d'opinion en décryptant, non plus les choix électoraux, mais ce que pensent les citoyens belges francophones du fédéralisme et comment ils en voient l'évolution.

Pour ce faire, il a réuni soixante-quatre Belges francophones lors d'une rencontre citoyenne organisée à Liège en septembre 2007, en pleine formation du gouvernement fédéral. Ce «*focus group*» a été l'occasion de discuter de multiples thèmes liés au fédéralisme belge. Tout d'abord, il convenait d'évaluer les connaissances politiques des répondants. Ensuite, en interrogeant les citoyens sur la légitimité du fédéralisme belge, les différentes significations qui lui sont attribuées ont été relevées : selon certains il s'agirait d'un rempart contre le séparatisme, tandis qu'au contraire, selon d'autres, le fédéralisme belge préparerait le lit de celui-ci. Le sentiment d'appartenance des répondants, mais aussi leur perception de l'identité des «autres», membres de l'autre communauté linguistique, sont également testées et révèlent une forte complémentarité. Enfin, Min Reuchamps aborde la question de l'avenir de la Belgique en tant que fédération. Les réponses à ces nombreuses questions lui permettent une classification des préférences fédérales des répondants en trois catégories : re-fédéralisation, *statu quo* et approfondissement. L'ensemble des résultats seront confrontés, dans une enquête plus vaste, à ceux obtenus lors de rencontres similaires organisées en Flandre et au Canada.

Ces sept contributions sont le fruit des travaux de huit scientifiques qui ont saisi l'opportunité du 4ème Congrès de l'Association Belge de Science Politique (Louvain-la-Neuve, 24-25 avril 2008) pour participer à une Tribune dédiée aux jeunes chercheurs. Leur intérêt à tous pour les questions fédérales et régionales ont permis l'organisation d'une séance spécifique à ces thématiques, démontrant, s'il était encore nécessaire, que les études fédérales connaissent un regain d'attention à travers de nouvelles dimensions. S'agissant d'extraits de recherches doctorales, ce numéro spécial de la Revue *Fédéralisme-Régionalisme* laisse entrevoir de beaux jours aux analyses politologiques des phénomènes fédéraux et régionaux.

Notes :

1 BEAUFAYS (J.) et MATAGNE (G.) (2007), «Fédéralisme», in BOURDEAU (V.) et MERRILL (R.) (dir.), *DicoPo, Dictionnaire de théorie politique*, <http://dicopo.org/spip.php?article85>.

2 Les contributions du présent numéro spécial correspondent à une sélection de communications présentées lors du 4ème Congrès de l'Association Belge de Science Politique (Louvain-la-Neuve, 24-25 avril 2008) dans le cadre d'une Tribune dédiée aux jeunes chercheurs et consacrée au thème du Fédéralisme et du Régionalisme.