

YVES MÉNY

*Crises, régions
et modernisation de l'Etat*

La naissance et le développement du phénomène régional ont donné lieu à des interprétations multiples : on en a souligné les causes ethniques, politiques, économiques et culturelles ; on a théorisé l'asservissement, puis le réveil des régions (1). L'étude du *régionalisme* ou autrement dit cette analyse de *la mobilisation de la périphérie* se double de celle *des politiques* réclamées ou mises en œuvre dans le cadre de ce qu'il est désormais convenu d'appeler *la régionalisation* (2). Dans ce domaine également, la confusion demeure grande en dépit des tentatives de différenciation des formes de régionalisation : économique, administrative, politique. Car si conceptuellement la distinction peut être faite entre ces différentes politiques, un examen plus attentif ne permet guère de tracer des lignes de démarcation sûres. Les diverses formes se superposent, coexistent ou sont utilisées (forme administrative) pour l'application de la forme concurrente ou complémentaire (forme économique ou politique). En outre, les explications proposées ou les typologies qui sont construites ne répondent que partiellement à une série de questions essentielles : Pourquoi les revendications régionales se sont-elles manifestées avec tant d'acuité durant les trente dernières années ? Pourquoi disparaissent-elles alors qu'apparemment aucune réponse n'a été apportée aux demandes des promoteurs de l'action régionale ? Pourquoi certaines régions contestataires du pouvoir central sur tel ou tel terrain se montrent-elles si soumises en d'autres occasions ?

(1) Michael HECHTER, *Internal Colonialism*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1975 ; Robert LAFONT, *La révolution régionaliste*, Paris, Gallimard, 1967.

(2) Sidney TARROW, Peter KATZENSTEIN, Luigi GRAZIANO, *Territorial Politics in Industrial Nations*, New York, Praeger, 1978.

La brièveté de cette étude ne permet certes pas de répondre à toutes ces questions. Son propos sera plus modestement d'appliquer au problème des relations Centre-Périphérie la grille d'analyse proposée par Pye et Binder (3) pour l'analyse du développement politique. Dans l'ouvrage collectif *Crises and Sequences in Political Development*, Binder définit cinq zones critiques de changement ou pour reprendre sa propre expression « five crises of political development » qui ne sont pas exclusives les unes des autres et qui, au contraire, peuvent s'influencer réciproquement : *Crises d'identité, de légitimité, de participation, de distribution, de pénétration*. L'application de ce paradigme à la naissance et au développement du phénomène régional en Europe peut contribuer à discerner quels ont été les facteurs déterminants, leur influence réciproque, leur combinaison dans les transformations récentes de l'Etat-nation.

A travers l'analyse de ces cinq zones de crise, l'Etat-nation centralisé apparaît moins comme la figure ultime et parfaite de l'évolution historique que comme la cristallisation transitoire d'un processus en cours. Lui appliquant le schéma que les économistes utilisent dans le processus de développement économique, on peut dire que l'Etat-nation constitue la phase de *consolidation* qui suit la phase de *fragmentation* et précède celle de *différentiation*. L'application d'une typologie élaborée par l'école « développementaliste » ne doit cependant pas se faire sans précautions (4). Elle ne peut être utile comme grille d'analyse qu'à la condition que soient écartées les *tentations organicistes et les prétentions universalistes* sous-jacentes dans les théories du « political development » et réintroduites les dimensions *singulières et historiques* de chaque système politique.

IDENTITÉ

En dépit de son historicité, le problème d'identité est probablement l'un des problèmes les plus importants de l'époque moderne. L'identité se définit par un certain nombre d'attributs objectifs et/ou par l'allégeance subjective de l'individu à des valeurs, groupes, systèmes de référence.

Or, les organisations, de quelque nature que ce soit, églises, partis, Etats, ont toujours cherché à définir l'identité des individus

(3) PYE, *Aspects of Political Development*, Boston, Little Brown, 1967 ; Leonard BINDER et al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

(4) Pour une excellente analyse critique de ces théories, voir B. BADIE, *Le développement politique*, Coll. Politique Comparée, Ed. Economica, Paris, 1978.

qu'ils contrôlent en leur imposant une allégeance exclusive à l'intérieur de la sphère qu'ils contrôlent. L'Etat-nation a poussé cette conception jusqu'à ses limites extrêmes comme en témoignent le renforcement des limites territoriales, les conflits en matière de citoyenneté, etc. Il a en outre cherché à créer une identité nationale par le développement d'une histoire spécifique, « d'un vouloir-vivre collectif », d'une formation commune (éducation, service militaire). Cette formation de « l'esprit national » exclut les doubles fidélités : à la nation et à la région, ou à la nation et à des entités plus vastes telles que l'Europe. L'une des raisons de la crise d'identité, y compris dans les Etats où l'assimilation avait été la plus poussée, résulte de ce refus d'une identité duale. Ce refus peut provenir de l'Etat central qui craint les dangers de cette double appartenance ou des régions elles-mêmes que leur radicalisme conduit au sectarisme. La France a toujours adopté cette attitude tant à l'égard de ses colonies que des régions métropolitaines. Le Pays basque espagnol, certains mouvements québécois, corses, bretons ou flamands tendent à l'échelon provincial ou régional à adopter une attitude aussi sectaire.

Au contraire, les Etats fédéraux ou régionaux admettent en principe des formes plus ou moins diversifiées d'allégeance : distinction des concepts de nationalité et de citoyenneté, partage des compétences entre niveaux territoriaux, garanties constitutionnelles accordées aux parties composantes de l'ensemble, droits linguistiques et culturels protégés, etc. Toutefois l'opposition assimilation-diversification n'est pas toujours aussi radicale. L'assimilation institutionnelle peut coexister avec la diversité culturelle (Grande-Bretagne) et l'homogénéité culturelle ou linguistique (Etats-Unis, Allemagne fédérale) avec la diversification institutionnelle (structure fédérale). Chez les individus ou dans les régions elles-mêmes s'affrontent ces contradictions : les Bretons et les Basques français possèdent des spécificités culturelles qui n'empêchent pas des manifestations d'assimilation politique lors des consultations électorales (5). La trilogie de Hirschmann, Exit, Voice and Loyalty (6), peut servir à

(5) Sur le comportement électoral des Bretons voir notamment Philippe BRAUD, Les élections législatives de mars 1978, *RFSP*, 1978, n° 6, p. 1021.

(6) Pour une discussion et une application du modèle de Hirschmann voir Stein ROKKAN, Entries, Voices, Exits : Towards a Possible Generalization of the Hirschmann Model, *Social Science Information*, XIII, p. 39-53. Voir également Stein ROKKAN, Territori, Nazioni, Partiti : verso un modello geopolitico dello sviluppo europeo, *Riv. ital. di Sc. Politica*, n° 3, déc. 1980, p. 437. Peter FLORA, Il Macro-modello dello sviluppo politico europeo di S. ROKKAN, *Riv. ital. di Sc. Politica*, n° 3, déc. 1980, p. 369.

illustrer les options qui s'offrent. Le choix est bien entre la loyauté (assimilation), la sécession (et la construction d'une nouvelle identité exclusive), la protestation dont les années 60 et 70 nous ont donné tant d'exemples.

LÉGITIMITÉ

Le modèle français est caractéristique du mode de légitimation de l'Etat-nation : c'est à travers le suffrage universel accordé en principe à tous les citoyens que se forme la volonté nationale « une et indivisible ». Le principe, eomme l'on sait, emportait, au moins à l'origine, l'exclusion de toute forme de représentation fonctionnelle, partisane, territoriale. Une telle utopie n'a guère résisté à la pratique : les intérêts corporatifs ont pénétré les Parlements, les partis ont réussi à structurer la volonté des électeurs autour de clivages de classe, de religion ou d'intérêts, les représentants « de la nation tout entière » se sont révélés à l'usage des porte-parole de leur circonscription électorale.

Ce modèle rationnel-démocratique a été exporté avec plus ou moins de bonheur et d'amplitude à travers l'Europe, mais dans tous les cas, l'application du principe qui établit un lien quasi exclusif entre l'Etat et le citoyen a échoué. Il est resté en effet un lien abstrait qui ne garantit l'égalité de fait, ni des citoyens entre eux, ni des diverses composantes territoriales entre elles.

La contradiction est devenue plus vive en raison du hiatus de plus en plus net entre l'affirmation de rapports abstraits entre le citoyen et l'Etat et le développement d'une représentation politique établie sur une base territoriale. En dépit de la négation des communautés qui auraient pu concurrencer l'Etat, en dépit de la substitution de territoires artificiels (départements, circonscriptions électorales) aux territoires « naturels » (géographiques, ethniques, sociaux), l'organisation territoriale de la représentation maintient et pérennise l'élément territorial au sein de la vie politique. Le cadre territorial qui, à la limite, pourrait n'avoir aucune importance, qui pourrait selon le mot de Renaud Dulong n'être qu'une « sorte de coque vide », devient l'élément que « les acteurs sociaux ou les configurations sociales rempissent de sens pour affirmer des enjeux qui ne peuvent l'être autrement » (7). Mais parce que la légitimité est l'*ultima ratio*

(7) Renaud DULONG, Enjeu régional et luttes sociales, *Economie et Humanisme*, 241, mai-juin 1978, p. 8.

qui justifie l'existence de l'Etat, la crise de légitimité est en fait l'aboutissement quasi obligé des autres formes de crise (identité, participation, pénétration, distribution) dès lors qu'elles atteignent une certaine acuité.

Il y a crise de légitimité de l'Etat-nation par exemple lorsque l'identité régionale est considérée comme incompatible avec celle de l'Etat et que cette censure n'est plus acceptée par la population concernée. Ainsi l'enseignement exclusif du français dans les régions de cultures minoritaires a pu être accepté tant que le système scolaire a semblé le meilleur instrument de promotion pour les enfants de régions déshéritées (Bretagne, Occitanie, Corse). En revanche, la généralisation et la massification de l'enseignement ont rendu ces objectifs obsolètes et du même coup ébranlé l'acceptation d'une identité nationale qui serait exclusive d'une identité régionale manifestée par une culture, une langue propres, etc. Le même processus, mais beaucoup plus aigu, s'est produit au sein de l'Etat belge : la légitimité de son organisation a été contestée dès lors que l'une des composantes de l'Etat, la Flandre, a refusé de s'identifier avec les valeurs, la culture, la langue du groupe dominant.

La démonstration pourrait être poursuivie avec les autres domaines de crise : la légitimité de l'Etat a été contestée au nom de l'inégale distribution des ressources entre parties du territoire (cf. Mezzogiorno en Italie, Ecosse, les révoltes paysannes ou ouvrières (le *Joint* français) en Bretagne), de l'insuffisante participation de fractions de la population au gouvernement du pays (Québec, Italie, France), ou en raison des efforts de pénétration de l'Etat central vers la périphérie, tant du point de vue socioculturel que surtout institutionnel (cf. contrôle du Nord de l'Italie sur le Sud après l'indépendance et le phénomène de *Brigantaggio*, ou encore de Madrid sur la Catalogne ou le Pays Basque jusqu'à l'époque franquiste).

PÉNÉTRATION

La pénétration de la périphérie, son contrôle ont été et restent la préoccupation constante de la plupart des Etats européens. Les formes de cette pénétration (8) sont très variées et plus ou moins

(8) Charles TILLY, *The Formation of Nation-States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975 ; S. N. EISENSTADT et Stein ROKKAN, *Building States and Nations*, Beverley Hills, Sage, 1974.

frustes : pénétration militaire, strict contrôle du pouvoir central sur la périphérie, domination ou interpénétration des élites, réseau administratif, distribution des infrastructures, impérialisme culturel, etc. Ces modes de pénétration ont évolué avec le temps et les mutations technologiques ont parfois introduit de prodigieux changements (9) dans les rapports Centre-Périphérie (chemins de fer, mass media, informatique). Mais l'évolution n'est pas linéaire et ne se fait pas du mode le plus fruste vers le mode le plus sophistiqué. Les instruments de pénétration que l'on aurait pu croire réservés à des sociétés primitives ou antiques sont utilisés sans scrupules à l'époque contemporaine : répression militaire ou policière, mise au ban des langues minoritaires, etc. Les instruments de pénétration les plus efficaces sont plus subtils ou moins violents. L'Etat-nation contemporain a eu recours à l'assimilation socioculturelle, à la nationalisation des élites et des masses, à la construction d'un système économique et administratif de plus en plus intégré.

Dans la plupart des États-nations européens, cette phase d'intégration est récente. L'une des vagues de pénétration les plus puissantes s'est produite à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Elle a pris des formes culturelles avec la généralisation de l'enseignement, économique avec l'élargissement du capitalisme moderne et son corollaire, l'industrialisation et l'urbanisation, sociales avec l'instauration du service militaire obligatoire et les guerres génératrices de brassages de population, politiques enfin avec l'introduction du suffrage universel direct et des partis dans la plupart des pays d'Europe. Cette première vague a permis l'éclosion et le développement de la crise des nationalités et s'est achevée en 1918-1920 par un redécoupage territorial qui n'avait pas eu d'équivalent depuis 1815. La seconde vague, après la seconde guerre mondiale, traduit un processus de pénétration encore plus puissant : les mass media se substituent aux instituteurs, l'intégration économique se parachève au détriment des derniers reliquats précapitalistes (petits paysans et commerçants, artisans) et provoque une gigantesque mobilité de la population, des campagnes vers les villes, et en général des régions du Sud vers celles du Nord (Andalous en Catalogne, Occitans et Corses à Paris, Siciliens et Calabrais à Milan, Gênes ou Turin). Le phénomène déborde d'ailleurs les frontières de l'Etat-nation : la

(9) Sur le processus de modernisation et de développement politique voir notamment : Samuel P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press, 1968 ; Raymond GREW, *Crises of Political Development in Europe and the United States*, Princeton, Princeton University Press, 1978 ; Leonard BINDER *et al.*, *op. cit.*

recherche de l'intégration économique est à l'échelle européenne, voire mondiale ; les transferts de population se font par-dessus les frontières et pas seulement au sein de chaque unité politique ; la crise de pénétration se manifeste tant au sein de l'Etat-nation lui-même que dans ses prolongements impériaux (décolonisation).

La diversité de ces modes de pénétration se manifeste également à travers la grande variété des institutions qui « codifient » les rapports Centre-Périphérie.

Dans un système fédéral constitué de parties hétérogènes autonomes et éventuellement anciennement indépendantes, le Centre doit consentir des concessions, telles par exemple la reconnaissance de l'égalité de toutes les composantes fédérées indépendamment de leur taille, de leur population ou de leur date d'entrée dans la Fédération. A l'autre extrémité de ce continuum, l'Etat central organise un solide réseau de contrôle où les agents locaux ne sont que les subordonnés du pouvoir central (modèle français traditionnel imité par l'Italie et l'Espagne). Entre ces deux extrêmes, toutes les variantes sont possibles.

La réponse qu'appelle une telle crise n'est pas uniquement institutionnelle, mais elle l'est largement : les années 60-70 ont vu la constitution du Welsh Office au pays de Galles et une tentative avortée de « Devolution » au pays de Galles et en Ecosse, la création de communautés culturelles (1970), puis de régions (1980) en Belgique, l'institutionnalisation des régions ordinaires en Italie (1970), la naissance des Communautés autonomes catalanes, basques et galiciennes (1979-1980), des tentatives multiples en France (1964, 1969, 1972, 1981).

Dans les Etats fédéraux où la rigidité institutionnelle est plus grande du fait des délicats équilibres qui président aux rapports Etats fédérés-Fédération, la réponse est plus dans les procédures que dans les mutations structurelles : *revenue sharing*, *grants-in-aid*, sont les voies qu'emprunte le *new federalism* aux Etats-Unis, tandis que l'Allemagne fédérale n'a cessé de développer le « fédéralisme coopératif » (*kooperativer Föderalismus*) en particulier depuis les années 70 (10).

Le choix des solutions jugées les plus appropriées pour favoriser l'intégration de la Périphérie a des implications variables dans l'espace et dans le temps. L'institution du cadre départemental et des préfets

(10) Constance LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne*, thèse dactylographiée, Université de Caen, 1979 ; Michel FROMONT, *L'évolution du fédéralisme allemand depuis 1949, Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 661-679.

a certainement contribué à favoriser l'intégration des provinces en France, mais elle a été la source récente de vives contestations. Ainsi que l'écrit Joseph La Palombara, « un choix spécifique de moyens pour résoudre un problème de pénétration peut dans certains contextes politiques et culturels (...) recréer ou aggraver des problèmes de légitimité » (11).

Ce choix s'appuie en effet soit sur une incorporation totale — mais difficile à mettre en œuvre — de la Périphérie, soit sur la constitution de coalitions verticales entre élites nationales et régionales. Cette intégration (ou cooptation selon le terme utilisé par Sidney Tarrow) d'une fraction des éléments périphériques « fonctionne au détriment d'autres groupes qui, sous certaines conditions, peuvent s'unir avec la classe ouvrière urbaine et menacer tout le système » (12). Les modes d'intégration périphérique vont donc fluctuer au gré du changement des élites dirigeantes. En France par exemple, durant les années 60, les gaullistes ont vainement tenté de nouer une alliance avec les fameuses « forces vives », afin d'éliminer les notables locaux liés au personnel politique de la IV^e République. Bien entendu ces stratégies nationales et les mutations qui les affectent suscitent des effets d'adaptation et souvent de résistance à la Périphérie.

Les formes de cette résistance sont multiples : elles peuvent être purement territoriales et se traduire par l'obtention ou la préservation d'un « gouvernement » plus ou moins autonome (Scottish Office, ou enclaves moyenâgeuses telles que Saint-Marin, Andorre, Liechtenstein). A la limite, une partie du territoire national peut se soustraire aux modes administratifs de pénétration de l'Etat central en créant son propre système parallèle (et plus efficace) de gouvernement. La « Camorra » napolitaine, la « mafia » sicilienne ont été longtemps et restent encore des exemples d'une dualité de pouvoirs : le visible et le souterrain, le formel et l'efficace (13). La contradiction ne se résout que lorsque les élites nationales acceptent et utilisent ce système dual ou lorsque se développe l'osmose entre ces élites nationales et régionales (Démocratie chrétienne en Italie, aristocratie andalouse durant le franquisme, radicalisme méridional sous la III^e République française).

Mais le plus souvent la résistance territoriale s'appuie sur d'autres éléments, religieux, culturels, professionnels, politiques. Dans cette

(11) Joseph LA PALOMBARA, *Penetration : A crisis of governmental capacity*, in BINDER *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

(12) Sidney TARROW, *Between Center and Periphery : Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven and London, Yale University Press, 1977, p. 49.

(13) Luigi GRAZIANO, *Clientelismo et mutamento politico*, Milano, Angeli, 1974.

hypothèse, les habituels clivages (statut social, religion, etc.) prennent une dimension territoriale marquée, qui leur sont en principe étrangers. La « territorialisation » religieuse a été particulièrement nette en Bretagne et Alsace, en Ecosse et au Québec, en Belgique et aux Pays-Bas. Dans d'autres cas, l'organisation professionnelle a servi de bastion pour l'organisation de la résistance au Centre : Suzanne Berger (14) a fort bien montré le rôle joué en ce sens par « l'Office de Landerneau » et la manière dont l'aristocratie bretonne du Finistère avait établi un cordon sanitaire entre l'Etat et la paysannerie bretonne. Les vigneronns du Languedoc auraient pu exercer ce même rôle, avec plus de vigueur qu'ils ne l'ont fait, si Mistral avait accepté de donner à leur mouvement de protestation le prestige de son leadership régionaliste.

Cette résistance peut s'ancrer au sein même du système politique lorsqu'elle s'organise autour de partis politiques régionaux qui rentrent dans la compétition politique nationale. Trois cas de figure principaux prévalent : dans une première hypothèse, les partis régionaux se « dé-territorialisent », soit en étendant leur influence à l'échelle nationale (Partis protestant et catholique aux Pays-Bas), soit comme composante d'un parti national dont ils sont peu ou prou une fédération locale (Scottish Liberal Party, Scottish Labour Party, CSU bavaroise, partis nationaux-régionaux belges, Südtiroler Volkspartei dans le Trentino-Alto Adige).

Dans une seconde série de cas, les partis régionaux tendent à s'individualiser des partis nationaux et à marquer leurs distances à l'égard du système politique tout en acceptant de participer aux règles formelles du jeu politique (élections). C'est le cas de formations telles que l'UDB en Bretagne, du Scottish Nationalist Party, du Parti socialiste andalou ou de *Convergencia y Unio* en Catalogne. Enfin, des dizaines de groupuscules ou partis minoritaires récusent toute forme d'intégration, y compris par une acceptation des règles du jeu et pratiquent une opposition aussi radicale dans son expression que limitée dans son audience (à l'exception notable du Pays Basque et de l'Irlande du Nord).

PARTICIPATION

Le processus de modernisation des systèmes politiques se caractérise par une demande de participation de cercles sans cesse plus larges de la population. Ce type de demande n'est pas nouveau. Il

(14) Suzanne BERGER, *Les paysans contre la politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1975.

est stimulé par l'inadéquation entre les aspirations de la population et les canaux institutionnels qui permettent d'y répondre. L'instauration du suffrage universel au XIX^e siècle en Europe en fut une illustration ; le recours à la démocratie directe (référendums, *recalls*) en fut une autre aux Etats-Unis au début de ce siècle. Les années 60-80 ont vu se multiplier les demandes de participation selon des modes moins formels que le recours au suffrage et ceci dans tous les domaines, professionnel, universitaire, territorial.

Dans le domaine qui nous intéresse, celui du territoire, cette revendication a été générale : dans tous les pays et à tous les niveaux (15) (quartier, commune, région), le système politique, comme le souligne Jim Sharpe, « a été utilisé pour résister aux forces d'homogénéisation » (16). Et puisque selon la formule d'Henry Johnson « la non-uniformité devient un bien de consommation collectif » (17), l'un des moyens les plus adéquats de la réaliser est la participation à la gestion des affaires. Si la participation vise bien à obtenir cette différenciation, cette prise en compte des vues et des intérêts des personnes concernées, alors la diversité devient en elle-même une qualité, un objectif à atteindre ou préserver. La participation des habitants d'un quartier servira à garantir la préservation du patrimoine de ce quartier ou son identité, sa structure sociale. De même au niveau régional, la participation permettra de faire entendre la voix de ceux qui sont culturellement (flamands, corses) ou politiquement (PCI dans les régions « rouges ») minoritaires au plan national. Les potentialités conservatrices d'une telle participation ne sont pas négligeables. Pizzorno a pu écrire avec une ironie quelque peu cinglante que les cultures régionales ont « la potentialité de transformer les échecs en préférences et l'infériorité en fierté » (18). Mais ce serait négliger les autres dimensions de la participation que de l'identifier à un phénomène archaïque. La demande participative dans les années 60 émanait en France des milieux les plus dynamiques de la société locale et de la haute administration. De Gaulle avait perçu cette revendication, mais l'utilisation politique malencontreuse qu'il voulut en faire en 1968 en discrédita l'idée. De même en Italie, la

(15) Voir notamment les publications de l'Université d'Amiens sous la direction de J. Chevallier, *La participation dans l'administration française*, Paris, PUF, 1975 ; et *Centre, Périphérie, Territoire*, Paris, PUF, 1978.

(16) Jim SHARPE, *Decentralist trends in Western Democracies : A first appraisal*, London and Beverley Hills, Sage Publications, p. 57.

(17) H. G. JOHNSON, *Economic Nationalism in Old and New States*, London, Allen & Unwin, 1974, p. 14-15.

(18) Alessandro PIZZORNO, An Introduction to the Theory of Popular Participation, *Social Science Information*, 9-5 (1963), p. 54.

construction des régions ordinaires en 1970 répondit largement aux demandes de participation (19) formulées durant le « mai rampant » de 1968-1969. En Espagne, enfin, la simultanéité des processus de démocratisation et de régionalisation a contribué à l'identification d'une plus large participation politique avec la nouvelle répartition des pouvoirs (20).

Cette revendication participative est généralement formulée par les classes sociales ou les groupes que le système politique néglige ou ne prend pas en compte : c'était vrai de la France des années 60 où élites économiques locales et hauts fonctionnaires cherchaient à renverser la vieille coalition des notables locaux et d'une fraction des élites parlementaires nationales. Ce l'était également de l'Italie où la réforme régionale permettait de mieux intégrer le Parti communiste sans cependant l'associer à l'exercice du pouvoir gouvernemental. Ce l'est enfin de l'Espagne où la combinaison de la démocratisation et de la régionalisation a permis la substitution de nouvelles élites en particulier dans les régions où la poussée autonomiste est la plus forte (Catalogne, Pays Basque, Andalousie).

DISTRIBUTION

Avec la crise de « distribution », l'aspect matériel devient prédominant alors que les crises de légitimité ou d'identité par exemple sont caractérisées par la part qu'y jouent les facteurs psychologiques, culturels. Le problème de la distribution des ressources entre les citoyens d'une même nation est vieux comme le monde. Mais à la justification théorique de l'inégalité des droits et des ressources s'est substituée l'affirmation d'un principe d'égalité abstrait, puis se sont multipliées les politiques redistributives afin de donner à ce droit un contenu moins sommaire. Le *Welfare State* est désormais une réalité dans tous les pays industrialisés développés. Même si de nombreuses variantes coexistent en fonction des ressources humaines et matérielles de chaque pays, de la période où a été entamé le pro-

(19) Voir le numéro spécial de la Revue *Il Mulino*, Bologna n° 268, mars-avril 1980 ; B. DENTE, P. KEMERY, S. PESSO, *Regioni, forze politiche e forze sociali*, Milano, Officina, 1974 ; S. TARROW, Decentramento incompiuto o centralismo ristaurato ? L'esperienza regionalistica in Italia e in Francia, *Rivista italiana di Scienza Politica*, vol. IX, 1979 ; Luciano VANDELLI, *L'Ordinamento regionale spagnolo*, Milano, A. Giuffrè, 1980.

(20) G. TRUJILLO (ed.), *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979 ; N° 2 de la Revue *Taula De Canvi*, Lectures de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, Barcelona, 1980.

cessus d'industrialisation et de modernisation, de facteurs idéologiques (socialisme, corporatisme) le phénomène est général en Europe et en Amérique du Nord. Cette redistribution des ressources dans le cadre du Welfare State s'effectue essentiellement sur une base personnelle : le droit à l'éducation ou à la santé, à la protection contre le chômage ou aux loisirs est conçu comme des créances que posséderait l'individu sur l'Etat.

Ce n'est que très récemment que cette conception a été, non pas remise en cause, mais corrigée par des revendications visant à assurer une sorte de « *Welfare territorial* ». Les demandes en faveur d'une plus grande égalité ne sont plus seulement constituées de l'agrégation de demandes individuelles ou corporatistes. Elles sont de plus en plus « territorialisées », spatialisées. On peut dire qu'en Europe occidentale ou aux Etats-Unis, jusqu'aux années 60 cet élément territorial n'a guère été pris en compte. Parmi les nombreuses raisons qui expliquent cette indifférence, on peut en relever deux principales, toutes deux dérivées de l'idéologie libérale : l'inégalité initiale de ressources entre individus peut être corrigée par la mobilité, notamment géographique. Le capital s'établissant là où les espérances de développement (et de profit) sont les plus fortes, c'est aux travailleurs de rejoindre les villes ou les régions plus développées créatrices de richesse. La seconde justification réside dans la conviction que le développement économique profite à tous et que la croissance résoudra progressivement les inégalités de départ. De ce point de vue la philosophie néo-libérale du traité de Rome a contribué à ralentir dans un premier temps, accélérer ensuite, la prise de conscience des régions. Les régions les plus défavorisées avaient en effet mis dans l'Europe de grands espoirs que l'application du traité a progressivement déçus. La constatation que non seulement les déséquilibres régionaux n'ont pas été réduits mais au contraire *renforcés* par le Marché commun a exacerbé les demandes régionales et poussé les instances communautaires à y répondre — de manière plus symbolique que réelle — par la création d'un Fonds européen de Développement régional (FEDER).

Mais antérieurement à cette européanisation du problème, la Grande-Bretagne, la France, la Belgique, l'Italie avaient dû affronter cette « mise en forme territoriale » des revendications égalitaristes. La politique d'aménagement du territoire en France, la *Cassa per il Mezzogiorno* en Italie, le développement des aides à l'Ecosse et au pays de Galles à travers le Scottish et le Welsh Offices illustrent cette dimension nouvelle et les réponses apportées par les Etats. Aux Etats-Unis même, où la politique de péréquation fédérale est rela-

tivement faible (21) (surtout par comparaison avec un autre Etat fédéral comme l'Allemagne), des voix se sont élevées en faveur d'une redistribution territoriale qui ne soit pas laissée aux mouvements erratiques du marché.

Bien entendu cette revendication n'est pas exempte de contradictions : égalité signifie très souvent uniformité, assimilation. Les gouvernements français qui ont toujours jusqu'ici refusé de mettre en œuvre une véritable politique régionale ont largement pris en compte les demandes de redistribution territoriale. Le développement de l'Ouest sous l'impulsion de Michel Debré, la départementalisation outre-mer illustrent qu'il est plus facile pour l'Etat central d'accepter une redistribution des ressources qu'une redistribution du pouvoir (22). De même aux Etats-Unis, tant pour des raisons d'équité que d'efficacité, comme le souligne Richard Nathan (23), on a assisté à une centralisation du processus de décision et à une mutation des équilibres fédéraux. Non seulement les « redistributive policies », pour reprendre la terminologie de Th. Lowi (24), ont contribué à la centralisation, mais elles ont affecté les relations « intergouvernementales » au sein du système fédéral.

*
* *

L'identification des cinq types de crises qui affectent l'Etat, en particulier dans les relations avec la Périphérie, ne permet pas de donner une explication générale du phénomène régional. Elle permet cependant de différencier les problèmes qui sont à la source de ces crises et d'éviter de donner une interprétation univoque (type « colonialisme intérieur ») à des situations hétérogènes et diversifiées. La distinction permet aussi de constater que les cinq formes de crises ne sont pas exclusives les unes des autres, que leurs combinaisons sont multiples et leurs interactions souvent imprévisibles.

Le point commun entre ces diverses crises est que leur résolution passe le plus souvent par l'institutionnalisation de nouveaux rapports Centre-Périphérie. Ce processus est plus ou moins long

(21) Douglas ASHFORD, *Financing Urban Government in the Welfare State*, London, Croom Helm 1980 (en cours de traduction française).

(22) Y. MÉNY, *Dix ans de régionalisation : Bilan et perspectives*, Paris, Cujas, automne 1981 ; Peter A. GOUREVITCH, *Paris and the Provinces. The Politics of Local Government Reform in France*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press, 1980.

(23) R. NATHAN, cité par le *New York Times*, 29 mars 1981.

(24) Th. LOWI, *Four Systems of Policy, Politics and Choice*, *Public Administration Review* 32 (July-August 1972), p. 298-310.

(Belgique, Italie), traduit une attitude « d'évitement » (France) ou de compromis (Espagne) ; parfois la crise se règle par le renforcement (temporaire ?) du Centre (Espagne franquiste, Canada ou Grande-Bretagne après l'échec des référendums québécois, gallois et écossais). Cette institutionnalisation est elle-même source de nouvelles crises, tant la création de nouveaux organes ou de nouveaux modes d'échanges constitue une perturbation pour le système. Les exemples belge, italien, français, espagnol sont là pour le montrer : la régionalisation déclenche des effets attendus et pervers qui créent les conditions de nouvelles mutations. La régionalisation, pas plus que la forme « Etat-nation » (25), ne doit être considérée comme l'objectif ultime, mais plutôt comme une étape dans le processus de modernisation politique des sociétés développées.

(25) Jacques CHEVALLIER, L'Etat-nation, *RDP*, 1980, n° 5, p. 1271.

Yves MÉNY. — Crisis, regions and modernizing the State.

The framework of L. Binder *et al.*, explaining the crisis and sequences of political development, is applied to the particular case of regionalism. The five areas of crisis (identity, legitimacy, participation, penetration, distribution) are analysed in relation to the upsurge of regional demands during the post-war period. This analysis does not give a general interpretation of the phenomenon but specifies the various factors and problems which explain the crisis of the Nation-State.

RÉSUMÉ. — *Le modèle de L. Binder et al. expliquant la crise et les étapes du développement politique est appliqué au cas particulier du régionalisme. Les cinq zones critiques (identité, légitimité, participation, pénétration, distribution) sont analysées en rapport avec l'irruption de demandes régionales depuis 1945. Cette analyse ne donne pas une interprétation générale du phénomène, mais permet de préciser les différents facteurs et problèmes qui expliquent la crise de l'Etat-nation.*