

Les régions en Europe et en Suisse entre harmonisation et résistance

Autor(en): **Leresche, Jean-Philippe / Schuler, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **32 (1992)**

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172913>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Jean-Philippe Leresche, Martin Schuler

Les régions en Europe et en Suisse: entre harmonisation et résistance

Face à la pression de l'Europe dans le sens d'une harmonisation des structures et des politiques régionales, la Suisse se doit d'un point de vue stratégique de clarifier son propre dispositif territorial. La diversité des acceptions régionales dans ce pays, régions défavorisées, régions transfrontalières et cantons, renvoie à des problèmes d'échelle. Les tendances lourdes au plan socio-économique, technologique et institutionnel orientent actuellement l'évolution spatiale vers de grandes régions supra-cantoniales. Sous cet angle, le fédéralisme helvétique est appelé à connaître de profondes transformations.

Auf europäischer Ebene ist ein Prozess zur Harmonisierung der regionalpolitischen Strukturen im Gange, der der Schweiz nahelegt, ihre territoriale Gliederung zu überdenken. Die verschiedenen räumlichen Einheiten – wirtschaftsschwache Regionen, grenzüberschreitende Regionen, Kantone – sind den Effekten von Massstabsverschiebungen unterworfen. Die dominierenden Entwicklungen auf sozio-ökonomischen, technologischen und institutionellen Gebieten tendieren in Richtung der Bildung von Grossregionen als überkantonale Einheiten. Unter diesem Gesichtspunkt wird der Schweizer Föderalismus grundlegende Wandlungen durchlaufen.

I. Introduction

En Suisse, dans le débat politique, le processus de construction européenne joue depuis peu un rôle semblable à celui de l'accélérateur de particules élémentaires ou d'un violent big bang. Dans un temps très court, les données des principaux problèmes politiques ont été radicalement transformées par l'intrusion subite d'une force extérieure de portée copernicienne, cataclysmique diront d'autres, agissant sur les problématiques traditionnelles. Les projets de réforme du système politique sont ainsi profondément affectés par la perspective européenne (institutions, droits populaires)¹ de même que de nombreuses politiques sectorielles (agriculture, énergie, transport, politique sociale, fiscalité, environnement, immigration). Des réformes inimaginables, voire taboues, il y a deux ans encore, tombent tout à coup dans le débat public et tendent même à se banaliser.

Ce phénomène extraordinaire se marque également sur la question régionale en Suisse. Idéologiquement désaffectée durant les années 80, la politique régionale connaît actuellement un regain d'intérêt dans différents milieux.² Plus encore, la construction européenne devient l'un des pôles organisateurs du débat régional. Un tel phénomène de cristallisation de l'Europe dans les régions ne se vérifie pas seulement en Suisse (OFIAMT 1990) mais aussi dans de nombreux pays de la CEE (Labasse 1991).

Dans cette contribution, nous n'examinerons pas les conséquences des quatre grandes franchises européennes (biens, services, capitaux, personnes) sur l'organisation territoriale et institutionnelle de la Suisse. Chacun convient à cet égard qu'elles entraîneront une série d'effets spatio-politiques notamment par les nouvelles localisations des hommes et des activités qu'elles ne manqueront pas de provoquer. Par rapport à ces préoccupations d'économie régionale, aujourd'hui hégémoniques dans les sciences régionales, notre propos se situe en fait dans une perspective autre. A travers l'examen de l'articulation Europe-régions, nous nous attacherons à dégager la nature des dynamiques régionales observées en Europe et en Suisse. Quel est le rôle des régions dans le processus de construction européenne? Ces dynamiques régionales sont-elles compatibles ou profondément antagoniques par rapport au fait européen? Quelles contraintes pèsent sur la Suisse dans le processus d'harmonisation des structures locales et régionales en Europe? Telles sont les principales questions qui guideront notre réflexion.

1 Cf. notamment les projets de réforme du gouvernement des parlementaires René Rhinow et Gilles Petitpierre.

2 «La Région» (1988), OCDE (1991), Brugger, Hanser und Partner (1991), le Symposium de Schaffhouse de l'ORL (1991), le projet de Livre Blanc de l'OEPR-ROREP (1991), etc.

II. Les dynamiques régionales et l'Europe

1. Diversité institutionnelle et spatiale

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le fait régional n'a pas manqué de s'imposer dans de nombreux pays d'Europe occidentale. Les régions n'ont toutefois pas pris pied dans ces différents pays selon les mêmes modalités (Mény 1984). Il est d'abord banal de rappeler qu'au plan sémantique, on rencontre de notables différences.³ Ce constat de diversité sémantique doit se doubler d'une réflexion sur l'échelle spatiale des entités dénommées région (Leresche et Schuler 1990). Ce qu'on appelle région en Suisse ne se situe en effet pas au même niveau de l'échelle spatiale de ce qu'on nomme région en France, en Italie ou en Belgique. Le pays, le bassin d'emploi ou la micro-région représentent en France l'équivalent territorial non institutionnel de la région en Suisse. Cette considération renvoie au triple fait que la région suisse ne possède pas une dimension institutionnelle et donc que tous les niveaux territoriaux nommés région n'ont pas été institutionnalisés, pas plus qu'ils ne se situent sur le même niveau hiérarchique spatial.

Ceci étant, on comprend aussi que chaque Etat, entre la commune et la région, ne comporte pas le même dispositif territorial. La plupart des grands Etats de la CEE détiennent un niveau intermédiaire: département ou province. De son côté, la Suisse n'entre pas dans ce schéma territorial à quatre étages institutionnels. Depuis 1945, la Suisse se présente d'ailleurs comme un des seuls pays européens à ne pas avoir modifié son architecture institutionnelle territoriale.⁴ Ce qui ne signifie pas au demeurant que les rapports entre cantons et Confédération ou entre cantons et communes n'ont pas connu de changements durant cette période. Au contraire, des mécanismes de délégation de mise en œuvre de compétences de la Confédération ou, à l'inverse, de recentralisation, ont pu s'opérer en Suisse comme ailleurs sans que l'édifice institutionnel ne soit toutefois formellement modifié.

Dans les autres Etats européens, auxquels il faut maintenant ajouter les pays de l'Est, une distinction doit être faite entre ceux qui ont entrepris une réforme globale de leurs structures territoriales, l'Espagne en 1978 et la France en 1982, de ceux qui ont mené des réformes partielles type fusion de communes, l'Allemagne ou la Suède. D'une manière générale, on peut faire l'hypothèse que les Etats à forme fédérale (Allemagne, Autriche, Suisse) ont connu une plus grande stabilité territoriale que les Etats centralisés (Joye et al. 1990).

Le temps semble bien loin où d'aucuns observaient un mécanisme croisé de décentralisation dans les Etats centralisés et de recentralisation dans les Etats fédéraux. La crise de l'Etat-Providence a modifié les données du problème. Tout autant que les Etats centralisés, les Etats fédéraux ont aujourd'hui tendance à se défausser sur les collectivités régionales de leurs responsabilités sans compensation de moyens financiers supplémentaires. Une telle observation mériterait en tout cas

3 Communauté autonome en Espagne, Land en Allemagne et en Autriche, région en France, Italie et Belgique, etc.

4 Mise à part la création du canton du Jura en 1978.

d'être systématiquement vérifiée, notamment par l'examen des modalités et procédures utilisées par chaque niveau territorial pour reproduire un semblable mécanisme avec la collectivité inférieure.

La diversité des collectivités régionales européennes se marque aussi à travers des compétences et des ressources tout à fait contrastées. C'est un lieu commun de rappeler que le budget de la région Franche-Comté est sans commune mesure avec celui du canton de Vaud.⁵ Il apparaît tout aussi évident de rappeler qu'entre des collectivités régionales agissant dans un Etat de forme unitaire ou fédérale, les compétences ne sauraient être identiques. A tel point que, pour certains, la comparaison en devient extrêmement délicate et, pour d'autres, impossible.

Pour contourner les obstacles inhérents à une comparaison terme à terme entre des Etats de formes différentes, le problème doit être pris par un autre bout. D'autant qu'il existe également plusieurs fédéralismes et plusieurs formes de centralisation. Organisation et fonctionnement, c'est à l'examen des relations spécifiques Etat-collectivités régionales qu'il faut s'attacher. Ces dernières ont-elles un pouvoir normatif? Prennent-elles part au processus de décision nationale? Mais aussi, quelle est leur marge de manœuvre réelle par rapport à l'Etat? On s'aperçoit alors que, sous certains aspects, les réponses diffèrent non plus seulement selon les formes d'Etat mais surtout selon l'articulation entre le régional et le central.

Comparer des compétences sur un mode énumératif, sans les resituer dans un système général d'action de l'Etat, débouche ainsi sur une sorte d'impasse. L'interrogation doit être centrée sur la façon dont s'organisent et se distribuent ces compétences entre l'Etat et les collectivités locales et régionales. S'agit-il de compétences partagées ou le système repose-t-il sur des blocs de compétences pour chaque niveau territorial? S'agit-il de compétences générales ou spéciales? Quel type de ressources correspond à quelles compétences? Parmi ces ressources, quelle part est réservée à l'investissement et quelle part au fonctionnement? Le problème consiste donc bien à dégager des indicateurs capables d'évaluer l'autonomie ou la marge de manœuvre d'une collectivité régionale, que cette dernière soit décentralisée ou fédérale. Est en jeu finalement la possibilité et la volonté, pour cette collectivité, d'élaborer un projet spécifiquement régional, c'est-à-dire essentiellement alimenté par des ressources régionales.

Examinée plus haut entre les différentes collectivités régionales européennes, cette variété institutionnelle se remarque aussi à l'intérieur de chaque Etat. Outre, bien sûr, que toutes les régions n'ont pas les mêmes ressources,⁶ elles ne possèdent pas non plus nécessairement des compétences identiques (CEDRE 1989). L'Espagne se caractérise ainsi par une régionalisation «à la carte», la plupart des communautés autonomes ont pu composer leur propre «menu» de compétences. De son côté, la

5 En 1991, le budget de la région Franche-Comté s'élevait à 943,9 millions de FF, tandis que celui du canton de Vaud se montait à 3,836 milliards de Frs. En fait, pour valider la comparaison, il faut croiser ces montants avec la population des deux régions. La différence souligne davantage encore l'écart en faveur du canton de Vaud. On se trouve alors dans un rapport de un à trente.

6 En 1991, le budget de la région Rhône-Alpes se monte à 4,2 milliards de FF, alors que celui de Franche-Comté s'élève à 943,9 millions de FF.

Corse jouit de compétences élargies par rapport aux autres régions françaises⁷ tandis que l'Etat italien a distingué les régions à statut spécial des régions ordinaires.

A un plan démographique, il est par contre inutile de rappeler les grandes différences de composition non seulement entre régions d'un même Etat mais aussi entre régions européennes. Du point de vue des densités de population, mention doit être faite de la forte concentration que l'on trouve sur l'axe de la «banane» dessinée par le GIP-Reclus (Brunet 1989) entre Liverpool et Milan, en passant par le couloir rhénan et la Suisse. Cet axe contribue à signaler les écarts européens au niveau non seulement des densités démographiques mais aussi des emplois et des revenus entre des régions urbaines centrales et peuplées et des régions rurales, périphériques et moins peuplées (Romus 1989: 18).

Liées à la structuration géographique de la population et des emplois, les disparités économiques entre régions européennes se sont ainsi accrues, à mesure également que s'élargissait la CEE (1972–1980–1986). Par rapport à une Europe des neuf, des dix ou des douze, les mêmes régions (régions en retard, en déclin industriel ou zones rurales), ne sont plus nécessairement éligibles aux différentes aides de la CEE, même si des accommodements ont été consentis dans certains cas pour les bénéficiaires des années 70. L'arrivée de cinq nouveaux Länder de l'ex-Allemagne de l'Est dans le concert des régions européennes contribue à aggraver cet écart entre régions riches et pauvres au sein de la CEE et à modifier les critères d'éligibilité à ces aides.

La diversité des régions européennes se manifeste enfin au niveau des cultures régionales (Bassand 1990). Ce critère distinctif, d'un point de vue tant interne qu'externe aux Etats membres de la CEE, peut être soit linguistique, ethnique ou religieux. Par exemple, aux neuf langues officielles de la Communauté, s'ajoutent une multitude de langues et dialectes régionaux pour la défense desquels se créent parfois des mouvements régionalistes ou des partis autonomistes (Seiler 1982). Avec quatre langues nationales et trois officielles, la Suisse ne fait pas exception à ce modèle pluri-culturel européen.

De ce tableau général, nous retenons d'abord le caractère parfaitement hétérogène et composite des entités régionales. En cela, évoquer un fait régional suggère à tort qu'il est unique alors que, on l'a compris, les régions sont multiples. Reste que derrière «ce territoire vécu» et «cet espace représenté» comme «résultat d'un équilibre de forces entre divers acteurs qui y développent leurs stratégies» (Kayser 1990: 169), la région affirme au niveau européen une unité en tant que niveau territorial et institutionnel de décentralisation. Dans ce sens, sa relation à l'Europe s'apparente à la nouvelle forme que peut prendre aujourd'hui l'échelle centralisation-décentralisation.

Pour réfléchir aux influences spatiales et institutionnelles qu'exerce la construction européenne sur la Suisse, le biais retenu dans cet article consiste donc à partir de la diversité régionale en Europe. Même si les régions n'ont pas actuellement dans le processus de construction européenne l'importance que leur accordent de nombreux discours scientifiques et politiques, elles n'en possèdent pas moins une force croissante qui ne manque pas de se répercuter sur l'organisation territoriale et la

7 En France, il faudrait également établir une distinction entre les régions métropolitaines et celles d'outre-mer.

politique régionale de la Suisse. A l'évidence, cette influence ne se présentera pas sous les mêmes auspices selon le scénario de relation avec la Communauté européenne retenu in fine par le peuple et les cantons.

2. Régions-Europe: un couple ambigu

Le caléidoscope régional fait certes la richesse de l'Europe mais aussi sa complexité. La montée en puissance des régions européennes ne s'est pas effectuée sans soubresauts ou à-coups étatiques et sans résistances des institutions européennes. Régionalisation et construction européenne constituent deux processus que de nombreux idéologues de l'Europe et des régions lient indissolublement, les inscrivant dans un mouvement parfaitement convergent. Or, notre hypothèse ici est qu'il n'y a nulle automaticité dans le sens d'une complémentarité Europe-régions. Ce qui ne signifie pas non plus que leur antagonisme soit inscrit dans leurs gènes. Il s'agit simplement de souligner à quel point tout déterminisme territorial en direction d'une construction européenne par les régions, mais aussi, séparément, par les métropoles (Leresche et Bassand 1991), les Etats ou, à un autre plan, par les citoyens, est malvenu, notamment par rapport au postulat de diversité des acteurs. Les ambiguïtés de la relation Europe-régions peuvent être démontrées à un plan historique et théorique.

a) Perspective historique

Dans une perspective historique, souvenons-nous que, d'un point de vue d'abord interne aux Etats membres de la CEE, les régions ont rencontré de sérieux obstacles sur la voie de l'affirmation et de la reconnaissance (Petrella 1978). Le mouvement de régionalisation impulsé «d'en haut» par les Etats à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale a connu des débuts pour le moins timides sinon timorés. Quant à la poussée régionaliste, venue «d'en bas», longtemps les Etats-nations ont considéré les mouvements régionalistes comme factieux ou sécessionnistes. Dans plusieurs Etats (France, Espagne, Belgique), la fin des années 70 et les années 80 signalent l'amorce d'un changement d'optique. Selon des modalités et des contenus divers, on assiste dans ces pays à une sorte de légitimation de la différence culturelle et linguistique à un niveau régional en particulier.

Après avoir constitué dans les années 50–60 un enjeu essentiellement économique et administratif, la région devient ensuite un enjeu politique et culturel. Avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et le statut particulier accordé à la Corse, la France symbolise cette conversion de l'unitarisme le plus catégorique à une reconnaissance de la diversité régionale dans une perspective politique mais aussi culturelle (Leresche 1991). Ce processus ne s'est pas accompli sur un mode historique linéaire mais dans la douleur, à la suite de nombreuses luttes régionalistes accompagnées d'actions violentes, notamment en Corse, en Bretagne ou dans le Pays Basque (Gras et Livet 1977).

De semblables résistances s'observent au niveau supérieur entre les régions et l'Europe. On retrouve d'abord l'opposition entre régionalisation et régionalisme à laquelle il faut croiser le jeu complexe des institutions européennes. La pression régionalisatrice de la Communauté européenne qui s'exerce «d'en haut», via le système des aides régionales et le découpage des NUTS⁸, n'est en effet pas synonyme, loin s'en faut, de la pression régionaliste «d'en bas». De l'autre côté, diverses institutions régionales européennes sont nées dans les années 70 et 80⁹ dans le giron du Conseil de l'Europe ou de la Communauté européenne¹⁰. Mais la plupart de ces organisations ont émergé à la base, c'est-à-dire par les régions; les institutions européennes se sont contentées de ratifier des processus de concertation et de coopération entre différentes régions, frontalières, alpines, maritimes ou de tradition industrielle (Sidjanski et Ricq 1985; Ricq 1991).

En dépit d'une mention dans le préambule du Traité de Rome, une politique régionale spécifique de la CEE a tardé à être mise en place. Il a fallu attendre la création du Fonds de développement régional européen (FEDER) en 1975 et, surtout, la réforme des fonds structurels européens en 1988 pour que cette politique régionale soit dotée d'outils et de moyens financiers significatifs.

La politique régionale de la CEE n'a pas non plus précédé celle des Etats membres. Au contraire, les diverses décentralisations étatiques au niveau des collectivités régionales ont joué un rôle d'aiguillon pour les politiques régionales des institutions européennes. Pour couvrir l'ensemble des territoires et pour nouer des relations privilégiées avec des entités qui ont pris du poids dans leur pays respectif et où s'applique le droit communautaire, la CEE a été constamment placée sous la nécessité de réévaluer à la hausse ses relations avec les régions. Cette pression devenait d'autant plus forte que les régions elles-mêmes découvraient en quelque sorte leur poids politique et prenaient conscience de l'importance des décisions européennes pour leur propre développement.

Mais quelles que soient les nouvelles configurations régionales au niveau national et européen et les ressources accrues des fonds structurels, dans une perspective communautaire, la région reste à l'heure actuelle, une sorte d'unité spatiale de programmation en vue d'assurer, selon la formule du Traité de l'Acte unique européen de 1986, «la cohésion économique et sociale» de la CEE. La réduction des disparités régionales représente un des éléments de cette cohésion. Sur ce point, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont été les principaux demandeurs d'une clause chargée de contrebalancer les effets négatifs sur les régions périphériques de

8 Nomenclature des unités territoriales statistiques.

9 L'Association des régions frontalières européennes (ARFE) est née en 1971, la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) en 1973, le Conseil des régions d'Europe en 1985, devenu deux ans plus tard l'Assemblée des régions d'Europe, le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales en 1988. En 1975, la Conférence permanente des pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe devient significativement Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux.

10 Dans les instances européennes, les pouvoirs régionaux sont traditionnellement mêlés aux pouvoirs locaux. L'Assemblée des régions d'Europe fait exception à ce constat comme seule institution à représenter exclusivement les régions.

l'avènement du Grand marché puis de l'union économique et monétaire. Les quatre grandes libertés européennes sont en effet supposées aggraver les déséquilibres régionaux.

Cette dimension strictement fonctionnelle de la régionalisation de la CEE, qui tranche avec l'optique régionale plus politique et culturelle du Conseil de l'Europe (Kukawka et Tournon 1987), rappelle les objectifs initiaux de la politique régionale en France dans les années 50 et 60. L'un de ses pères présomptifs, Edgar Faure, alors Ministre des Finances puis Président du Conseil, inscrivait clairement ses mesures de politique régionale de 1954 et 1955 dans un plan économique de relance de l'expansion. Pour ce faire, il existait à ses yeux deux types d'espaces, l'Europe et les régions, dans lesquels il entrevoyait deux «poches» de croissance (Leresche 1991: 29). Avec l'ouverture simultanée du Marché commun et les débuts de la planification régionale dans les années 50, Edgar Faure voit rétrospectivement plus qu'une coïncidence, il s'attribue même une paternité historique sur cette politique à double détente spatiale.

Si, à l'évidence, Edgar Faure n'établissait pas sous la IV^e République une corrélation aussi directe qu'il a pu le faire dans les années 80 entre l'Europe et les régions (Faure 1986), il n'en figure pas moins l'un de ces idéologues qui ont largement contribué à populariser ce thème. Il a non seulement été le principal promoteur de l'Assemblée des régions d'Europe, il a aussi constamment réaffirmé, on l'a vu, la complémentarité de ces deux notions en envisageant les régions comme des structures de planification et de coopération européenne.¹¹

Durant les années 80, sa réflexion sur l'articulation Europe-région va s'enrichir d'une dimension politique et même pédagogique. L'association des deux thèmes répond toujours à une préoccupation économique liée en particulier à la situation de l'emploi dans les pays occidentaux, mais E. Faure lui ajoute une fonction pédagogique, celle de «ranimer l'intérêt et l'attachement de l'opinion pour la construction européenne» (Faure 1986).

A un plan politique, il réclame que, dans le processus de construction européenne, les régions «soient traitées en tant que partenaire de droit»¹² par les instances de la Communauté. Edgar Faure observe en effet que «l'Europe sera d'autant plus démocratique, d'autant plus forte et d'autant mieux structurée politiquement qu'elle s'appuiera sur les régions» (Faure 1986). Ces dernières constituent aussi à ses yeux un relais entre les citoyens et l'Europe, dans un sens ascendant, et, en sens inverse, un niveau de décentralisation européenne.

Au gré de ces propos, on retrouve l'essentiel des arguments des tenants d'une liaison organique Europe-régions. A aucun moment, les antagonismes profonds qui animent ces deux espaces ne sont toutefois mentionnés. C'est l'objet de la perspective théorique suivante de signaler les contradictions et les tensions qui les habitent.

11 Entre 1974 et 1988, il a également présidé de Conseil régional de Franche-Comté.

12 Faure, E. «Les régions et l'Europe», *Le Monde*, 17 janvier 1985.

b) Perspective théorique

La mécanique de l'articulation Europe-régions telle que décrite plus haut n'intègre ni la diversité des régions ni celle des Etats qui s'inscrivent dans l'espace européen. L'Europe, rappelons-le, ne s'apparente assurément pas à un monolithe sur lequel on peut raisonner sans introduire de fractures et de tensions internes et externes. Non seulement les régions et les Etats européens tirent à hue et à dia dans l'espace mais leurs aspirations, leurs objectifs ou leurs stratégies évoluent également dans le temps.

La quasi simultanéité de la désintégration de l'Empire soviétique et de l'accélération du processus d'intégration européenne à Maastricht en décembre 1991 a rappelé de manière paroxystique à quel point tout phénomène d'intégration est guetté par la désintégration et, réciproquement, la création de la Communauté des Etats indépendants (CEI) sur les lambeaux de l'ex-URSS a permis de vérifier dans quelle mesure la désintégration comporte des forces intégratrices. A l'intérieur de chacun de ces phénomènes se loge de façon quasi génétique son contraire.

Les relations entre l'Europe et les régions se situent dans une semblable perspective tensionnelle. Par définition, la région s'inscrit dans des rapports à la fois de dépendance et de résistance face à des espaces plus vastes, nationaux, européens et, désormais, mondiaux. D'une manière générale, la région s'affirme de plus en plus comme un espace libéré par la relation Etats-Europe mais aussi de plus en plus dépendant.

Auparavant, la dépendance de la région se manifestait sur un mode quasi exclusif à l'égard de l'Etat-nation. Une tendance se dessine actuellement en faveur d'une connexion à l'Europe selon des termes qui n'apparaissent ni linéaires, ni mécaniques. Ces deux espaces ne sont en effet pas nécessairement tournés vers les mêmes objectifs ou une semblable finalité, comme ont pu le suggérer de nombreux discours. Les régions sont le résultat de représentations, de pratiques et de rapports de force spécifiques entre des acteurs porteurs de stratégies particulières. De leur côté, les acteurs étatiques et européens s'inscrivent également dans des champs de force contradictoires et à l'intérieur d'espaces qui possèdent leur propre dynamique.

Au niveau politique, la construction européenne s'apparente ainsi à un mouvement impulsé «d'en haut» par les Etats et repris progressivement à son compte par la Commission de Bruxelles. Mais les diverses décentralisations étatiques ont permis aux multiples forces «instituanes» «d'en bas», pour reprendre le vocabulaire du CURAPP,¹³ de déclencher des stratégies régionales de plus en plus autonomes par rapport à l'Etat, bien que le bilan de ces décentralisations doit être fortement contrasté selon les pays et les régions. Ajoutons que les différentes régions suscitent également des sentiments d'appartenance distincts.

Sur la base de ces considérations, on comprend que les projets régionaux d'un côté, fondés sur des cultures, des stratégies, mais aussi, à un autre niveau, sur des pratiques et des représentations distinctes, et les projets européens via ceux des Etats de l'autre, fondés sur une même hétérogénéité, ne puissent offrir le spectacle d'une parfaite concordance, ni même celui d'une convergence fonctionnelle. A ce dernier égard,

13 Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.

une affirmation accrue des régions pourrait même revêtir la forme de contrepartie nécessaire à l'intégration européenne, que celle-ci soit approuvée ou rejetée. Ces deux types d'espace, régionaux et européen, sont donc liés par des relations de nature dialectique, qui ne possèdent pas le caractère univoque généralement attribué au couple régions-Europe.

Autrement dit, si l'on valorise maintenant la dimension relationnelle dans la constitution des identités et des territoires en général, on saisit que l'Europe ne se construit pas seule de son côté, comme créée ex nihilo, et que les régions, pour leur part, ne vivent pas coupées d'un environnement spatial plus vaste, comme en état d'apesanteur. Dans la relation complexe qui les unit, ces deux espaces émergent, certes, l'un par l'autre, mais aussi l'un contre l'autre. Souvent perçus par les élites économiques et politiques comme deux espaces d'innovation, les régions et l'Europe sont bien sûr unis par des liens forts, géographiquement indissolubles mais historiquement et politiquement ambigus et contradictoires. Périodiquement, l'histoire témoigne des affrontements qui ont émaillé les relations entre les régions européennes, notamment avant la constitution des Etats-nations.¹⁴

Aujourd'hui, dans la perspective qui est la nôtre, l'hypothèse peut même être faite que plus l'opposition virtuelle Europe-région sera solide et admise, mieux ces deux types de collectivité pourront coexister et s'enrichir mutuellement. Encaisser le choc de l'absorption ou de la recomposition d'espaces nécessite en effet un ancrage ou un enracinement local et régional. A l'heure d'un marché économique devenu mondial par une division internationale du travail toujours plus spécialisée, le renforcement des identités politiques et culturelles locales et régionales apparaît comme une résultante ou, tout du moins, un signe somme toute assez logique. La diversité se présente bien comme la réponse à l'unité et celle-ci à celle-là. Dans ce sens, il n'est pas surprenant de découvrir que des régionalismes se manifestent en dehors du schéma européen ou que les processus de régionalisation soient renforcés dans certains Etats au motif de créer des contrepoids ou des contre-pouvoirs face à l'influence grandissante de l'Europe.

Dans le sens du principe dialogique cher à Edgar Morin (1987:28), la complémentarité du couple Europe-régions doit fleurir dans leur antagonisme plutôt que dans l'allégeance de l'un à l'autre. La région ne doit pas se fondre dans l'Europe mais ces deux espaces ont vocation à féconder leurs différences respectives. Une Europe qui chercherait l'harmonisation dans tous les secteurs de la vie sociale et politique irait en effet au-devant des pires dangers. Fût-elle transnationale, une société doit laisser coexister en son sein des forces culturelles, sociales et politiques centripètes et centrifuges. La dynamique de ces sociétés et la démocratie se nourrissent de ces pulsions et de ces contradictions.

14 Avec la dissolution de certains Etats-nations en Europe, notamment par l'effondrement de l'URSS et du bloc de l'Est, l'actualité fait ressurgir la perspective, voire la réalité en Yougoslavie, de ces affrontements régionaux multi-séculaires.

III. Construction européenne et régions suisses

Jusque là, en Suisse, la question régionale a été fort peu évaluée à l'aune européenne, lacune que nous entendons en partie combler dans cette contribution. Les développements de la section II ont toutefois montré que la question européenne éclaire de façon très partielle la problématique régionale en général. Dès lors l'objet de la présente section réside dans une tentative de vérifier non pas l'impact mais les liens qui peuvent exister entre le processus d'intégration européenne et différentes acceptations territoriales de la région en Suisse, c'est-à-dire les régions défavorisées en général et les régions de montagne en particulier, les régions transfrontalières et, enfin, les cantons.

1. Les micro-régions en Suisse

a) Leur base historique et leur orientation politique

En Suisse, les décennies d'après-guerre, caractérisées par une forte conjoncture économique de longue durée, ont vu s'approfondir les inégalités entre régions fortes et faibles. Cette tendance a pu être observée dans la plupart des pays européens; dans certains, elle était activement soutenue par des mesures étatiques, dans d'autres plus ou moins acceptée comme inévitable pour garantir la croissance économique globale.¹⁵

Dans les années 60, les déséquilibres interrégionaux avaient atteint partout un tel niveau, que les économies nationales commençaient à en souffrir. En accord partiel avec des revendications régionalistes, l'option d'une redistribution spatiale devenait prédominante. Il s'agissait tout autant d'une mesure à caractère social de l'Etat-Providence que d'une revalorisation des régions à main-d'œuvre bon marché. Adoptée par bien des Etats, cette politique visait essentiellement à l'augmentation du revenu régional et s'appuyait en premier lieu sur l'amélioration des infrastructures. Elle conduisait à la définition de zones d'intervention d'abord situées dans les régions rurales périphériques, qui, à partir des années 70, englobaient également des centres urbains en déclin industriel. Une forme particulière de cette aide consistait dans la promotion économique de zones définies de manière politico-spatiale.¹⁶

La Suisse a suivi ce mouvement général en lui conférant une orientation quelque peu particulière. Dans un Etat fédéral, bien des mécanismes inhérents au système existent pour garantir un certain équilibre. Le prix politique à payer pour faire accepter des interventions de redistribution de la part du niveau supérieur est toutefois

15 Parmi les rares pays qui ont mené une politique décentralisatrice dès les années 50, on peut citer la Norvège ou la Finlande; dans le premier cas, la raison principale était d'ordre stratégique militaire, dans le deuxième il s'agissait de l'absorption de nombreux immigrants des territoires cédés à l'URSS.

16 Le «Zonenrandgebiet» en Allemagne en constitue l'exemple le plus parlant. Les statuts spécifiques de régions comme l'Irlande du Nord ou la Corse ou encore de certaines régions italiennes et espagnoles peuvent être assimilés à cette optique.

relativement élevé. Le principe de la politique régionale se trouvait donc en opposition avec les intérêts des différents partenaires, qu'ils soient forts ou faibles.

Que les régions économiquement vulnérables correspondent alors largement (mais pas entièrement) aux régions de montagne a facilité la tâche politique. D'une part, il s'agissait d'un espace qui avait déjà profité auparavant de quelques mesures étatiques (agriculture de montagne, crédits à l'hôtellerie), mais, d'autre part, il s'agissait d'un espace doté d'une force symbolique importante, de nature à justifier quelques dérogations au canonique principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Avec l'instauration de la loi sur les investissements dans les régions de montagne (loi LIM du 28.6.1974), la Suisse a choisi une solution innovative. Le périmètre d'application constituait une particularité, renforcée par la création de micro-régions situées à un niveau infracantonal. Ces régions LIM émanent d'une double dynamique ascendante et descendante: elles sont en même temps des associations de communes en principe librement regroupées et des territoires dotés d'un concept de développement économique approuvé par la Confédération.¹⁷ Les aides financières prévues sont essentiellement des prêts conditionnés par une participation égale des cantons concernés. Les domaines touchés par cette aide ont légèrement évolué au cours des années: initialement voués essentiellement au développement des infrastructures (transports, santé et salubrité publique, formation, etc.), les aspects culturels ont ensuite gagné du terrain.

Deuxième mesure de politique régionale, l'arrêté Bonny découle d'une décision du Conseil fédéral de 1978 qui visait à soutenir les régions de monostructure industrielle souffrant de la récession économique (de 1974/76) et présentant des problèmes structurels. Cet arrêté s'applique aux régions horlogères de l'arc jurassien et à quelques régions à industrie textile en Suisse orientale. La régionalisation sous-jacente n'est en fait rien d'autre qu'une définition d'une espace d'intervention de la Confédération; les unités qui profitent des mesures étatiques sont d'ailleurs les entreprises et non pas des régions.

b) Les enjeux actuels

La description rapide des deux formes de régionalisation actuellement en vigueur en Suisse montre à la fois leur insertion dans un courant européen et leur adaptation au contexte helvétique. Ces deux politiques se trouvent aujourd'hui dans une phase transitoire. Le but initial, à savoir la réduction des inégalités, a pu être partiellement atteint au plan démographique, puisque l'émigration dans les régions périphériques s'est considérablement réduite. Par contre, l'évolution des écarts de revenu et des inégalités dans les emplois et le pouvoir de décision reste largement favorable aux centres.

¹⁷ Accompagné par la Centrale pour le développement économique régional (CEDER), affiliée à l'OFIAMT. Cette institution a diffusé pendant quinze ans la publication «La Région». Depuis 1991, elle est remplacée par INFO-REGIO.

Un autre obstacle se réfère en outre à l'«eurocompatibilité» de cette politique – un problème que de multiples acteurs soulèvent actuellement. A nos yeux, ce débat ne couvre pourtant qu'une partie de la problématique. Nous pensons plutôt que la crise de la «politique régionale» en Suisse est une crise de l'organisation territoriale de manière beaucoup plus large, qui touche autant le niveau supérieur et au-delà (cantons, unités transfrontalières) que les microrégions LIM et «Bonny». C'est l'organisation spatiale de l'ensemble du pays qui est mise en question. De ce point de vue, il est fort intéressant de constater que la terminologie «politique régionale» a toujours concerné les petites unités, comme s'il s'agissait d'éviter toute mise en question du système fédéral dans son actuelle mouture.¹⁸

Concernant la situation présente des régions LIM, les enjeux européens sont favorables à leur maintien sous deux angles: d'une part, comme le démontrent Brugger et al. (1991), les inégalités interrégionales vont probablement augmenter. La nécessité de maintenir des unités aptes à faire face à ces problèmes semble donc évidente. D'autre part, la politique régionale menée en Suisse dans le cadre de la LIM est tout à fait compatible avec les conditions émises par les instances communautaires. Ni le contenu, ni le périmètre d'application ne se heurtent aux exigences européennes. Il n'en va pas forcément de même pour les «régions économiquement menacées», dont la compatibilité avec le credo de la libre concurrence est contestée par les conventions de la CEE et par certains milieux économiques suisses.

En cas d'adhésion de la Suisse à la CEE, la politique régionale helvétique ne pourrait par contre profiter d'aucune aide des fonds régionaux européens; tous les indicateurs utilisés placent les régions suisses les plus défavorisées au-dessus de la moyenne européenne. Si la Suisse devra largement alimenter ces fonds sans en toucher un bénéfice direct, elle disposera en contrepartie d'une certaine marge pour codéfinir l'orientation de ces politiques. Au demeurant, on peut constater que la politique à l'égard des régions de montagne menée jusqu'ici jouit d'une assez bonne presse dans les milieux européens intéressés.¹⁹

2. Les régions transfrontalières

Plus ou moins bien structurées selon des modalités et des calendriers distincts, plusieurs grandes régions transfrontalières ont émergé en Suisse: la région bâloise, la Suisse orientale et le Tessin, la région lémanique et l'arc jurassien. A chacune d'entre elles correspondent des institutions transfrontalières d'activités et de rayonnement divers.²⁰

Après la création des régions dans le cadre politico-administratif des Etats-nations européens, la coopération transfrontalière, parallèlement aux relations verticales

18 Il en était de même pour le grand programme national de recherche sur les problèmes régionaux (1978–1984) qui contournait la question du fédéralisme.

19 Voir p.ex. ses activités dans le cadre d'EUROMONTANA.

20 L'Association Regio Basiliensis en 1963, la Communauté de travail des régions des Alpes centrales (Arge-Alp) en 1973, la Communauté de travail des régions des Alpes occidentales (COTRAO) en 1982, le Conseil du Léman en 1987 et la Communauté de travail du Jura (CTJ) en 1985.

entre les institutions européennes et les régions, correspond au second étage de la fusée régionale en Europe. Dans cette perspective, la Suisse occupe une position géographique centrale. Par la contiguïté de seize cantons, elle partage des frontières avec trois pays de la CEE et un pays de l'AELE. De ce fait, elle a joué un rôle pionnier dans la naissance des institutions transfrontalières à la base (Regio Basiliensis) et à un niveau faitier (ARFE). Cette position a surtout permis à la Suisse d'imbriquer des parties de son territoire dans celui de ses voisins. En regard d'une intégration européenne toujours plus poussée, ce fait est loin d'être indifférent pour la Suisse.

Les institutions et les échanges transfrontaliers favorisent pour la Suisse l'apprentissage de l'Europe communautaire. Plus qu'une pédagogie, il s'agit d'un véritable laboratoire de coopération interrégionale, dont les expériences ont pu inspirer d'autres régions européennes.²¹ Souvent chaperonnées par des représentants des gouvernements des Etats respectifs, les réunions transfrontalières avaient une petite odeur de souffre sécessionniste à Berne et à Paris. Aujourd'hui, toujours placées sous un patronage gouvernemental pour certaines d'entre elles, mais avec des encouragements, certes discrets, de la Confédération, les régions transfrontalières représentent de véritables têtes de pont de la Suisse en Europe. Plus que des lucarnes, ce sont des fenêtres qui s'ouvrent grandes sur l'Europe. Entre-temps, la Suisse a adhéré en 1982 à la résolution 116 du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière.

Les institutions transfrontalières ne sont pas nées du goût des uns et des autres de cultiver des relations de bon voisinage. Leur existence répond à la double contrainte de déséquilibres socio-économiques et de planification que la frontière nationale accentue de part et d'autre selon les secteurs (frontaliers, logement, fiscalité, développement économique, aménagement du territoire) et à la nécessité d'une coordination des mesures des différents niveaux territoriaux de décision en Suisse et en France par exemple (Etat, région, canton, département, commune), qui peuvent influencer le développement de la région. Outre les avantages des zones franches dans la région franco-genevoise, la Suisse bénéficiait depuis plusieurs années de l'ouverture et de la perméabilité des frontières nationales pour la venue de frontaliers. Mais la Suisse a contribué plus tardivement à trouver une solution au problème de la rétrocession fiscale à la France en particulier, selon des modalités qui varient d'ailleurs entre Vaud et Genève. Dans la région genevoise, la solution a pu être trouvée dans le cadre du Comité franco-genevois créé à cet effet en 1973 (SIA 1989; Voix Libres 1990).

Les différentes interactions sociales et économiques de plus en plus intenses, qui se nouent entre des espaces contigus mais séparés par une frontière nationale, ont en quelque sorte imposé les structures transfrontalières. Les autorités politiques des collectivités concernées ont pris acte de ces interactions et ont essayé de les organiser ou, tout au moins, d'en corriger les effets les plus discriminants à travers la concertation transfrontalière. Autour de cette problématique transfrontalière, il y a

21 Cf. en particulier sur ce sujet «Belfort-Colmar, Mulhouse-Bâle-Fribourg en Brisgau», Paris, La Documentation française, Notes et études documentaires, 1986, N° 4824, 144 p. et aussi un dossier spécial in: Le Monde, 22 janvier 1991, intitulé «Des ponts sur le Rhin».

assurément toute une réflexion à mener relative à l'articulation entre les espaces d'appartenance, les espaces pratiqués et les espaces institutionnels (Joye et Leresche 1991).

Ces dernières années, la perspective du Grand marché a joué un rôle considérable dans l'intensification des relations transfrontalières (Maillat 1989). De part et d'autre des frontières, de nombreuses initiatives publiques, semi-publiques et privées ont été prises pour nouer des relations plus étroites avec le voisin. Différents organismes, groupes de travail, lobbies, associations, etc., ont notamment été créés.²² Toutes ces initiatives n'aboutissent pas toujours dans la mesure où les autorités politiques peuvent constituer un verrou qui ne consent pas à sauter à tout coup. Que les acteurs locaux et régionaux s'entendent à la base est une chose mais qui n'entraîne pas automatiquement l'approbation des autorités cantonales ou nationales. Les pays de la CEE encouragent en particulier des échanges prioritaires entre des régions d'Etats membres.²³ Pour nouer des relations plus étroites avec des régions de la Communauté, l'absence de la Suisse de la CEE constitue donc un handicap, même si l'on a salué sa situation géographique privilégiée à cet égard.

Nombreux sont les auteurs qui se rejoignent pour affirmer que l'avènement du marché unique entraînera une série de «coûts sociaux d'adaptation» et que les disparités régionales s'aggraveront (Brugger, Hanser und Partner 1991: 6). En première ligne pour ce qui est des échanges avec des régions de la CEE, les zones frontalières suisses seront les premières touchées par les effets du marché unique, quel que soit le scénario qui présidera aux relations de la Suisse avec la Communauté. Mais il apparaît tout aussi évident qu'en cas de rapprochement de la Suisse avec la CEE (intégration ou EEE), la disparition des protections nationales va produire des effets sur l'ensemble du territoire. Chacun convient entre autre que la distribution spatiale des hommes et des activités va se modifier. Selon D. Maillat (1990: 117), «inévitablement, l'ouverture des frontières entraînera une restructuration des systèmes productifs régionaux et obligera les régions à envisager de nouvelles stratégies pour préserver ou renouveler leurs spécificités et leurs avantages comparatifs».

Les avis divergent par contre sur la nature exacte des conséquences spatiales de cette ouverture sur les régions frontalières. Certains privilégient une nouvelle localisation des entreprises étrangères dans ces zones, notamment dans le domaine des marchés publics.²⁴ Pour d'autres, en matière de transport, les régions transfrontalières seront les premières atteintes par l'entrée en Suisse d'un trafic de transit plus important que par le passé, avec les conséquences imaginables au niveau de l'environnement.

22 Le nombre et l'activité de ces organismes varient en fonction des cantons. Vaud connaît notamment un déficit à ce niveau.

23 En France par exemple, le fameux «Quadrige européen» de la région Rhône-Alpes ne comprend en effet aucun canton romand voisin. Il repose sur des relations avec le Bade-Wurtemberg, la Catalogne et la Lombardie. Cf. à ce sujet Reboud L. (éd.) 1991. L'intégration de Rhône-Alpes dans l'espace européen du XXI^e siècle, Lyon, Programme Rhône-Alpes Recherches en Sciences Humaines.

24 Sur ce point, cf. l'étude de la Banque populaire suisse consacrée à la libéralisation du système d'appel d'offres public dans le CEE et en Suisse, in: Informations économiques, décembre 1991.

De son côté, le rapport Brugger, Hanser und Partner (1991: 46) insiste tout particulièrement sur l'affaiblissement momentané «du dynamisme économique des régions frontalières suisses [...]. En effet, on verra disparaître certains avantages économiques liés à la position géographique comme par exemple les privilèges découlant du recrutement des frontaliers et des différences de prix et de salaires entre la Suisse et l'étranger. En outre, les régions frontalières s'ajusteront à plus ou moins long terme, au dynamisme des régions étrangères limitrophes». Pour d'autres enfin, «il est tout à fait certain que ces régions seront soumises à une pression concurrentielle accrue, étant donné que maintes branches économiques axées sur le marché suisse ne jouissent plus de la protection que confère la distance en cas de «suppression» de la frontière» (Wegelin 1990: XXV).

Ces conséquences ne concernent pas uniquement les zones frontalières côté suisse, les régions voisines seront également confrontées à de semblables problèmes d'adaptation. Ces dernières seraient notamment pénalisées au cas où le scénario de l'«Alleingang» était retenu par la Suisse, l'effet «cul-de-sac» des zones frontalières se manifesterait alors dans les deux sens. Les entreprises à vocation régionale ou de sous-traitance devraient trouver d'autres débouchés, dès lors que la frontière se dresserait de façon plus hermétique entre la Suisse et les pays de la CEE. Des entreprises helvétiques pourraient toutefois choisir de «basculer» de l'autre côté de la frontière pour bénéficier des conditions favorables du Grand marché.

Il ne s'agit bien sûr pas de mener une réflexion type économie régionale (Jeanneret 1985; Ratti 1991), mais de montrer que dans les deux scénarios, rapprochement ou isolationnisme, la problématique des régions transfrontalières se modifierait profondément. Dans le premier cas, la cohérence et les solidarités spatiales joueraient plus encore et confèreraient aux régions transfrontalières la qualité de région d'Europe à part entière. N'oublions pas à cet égard qu'à l'avenir, pour éventuellement bénéficier de subventions communautaires, les régions transfrontalières des pays membres devront créer des organismes pour les gérer.

Dans le second cas, une région transfrontalière à cheval entre un Etat membre et un Etat non membre de la CEE ou de l'EEE perdrait une part substantielle de son dynamisme, voire de sa raison d'être aux yeux des Etats membres. Ne serait-ce que parce que la Suisse se verrait exclue d'une reconnaissance de la CEE au niveau notamment du mécanisme financier transfrontalier évoqué plus haut. A terme, selon certains, des inversions de flux de frontaliers pourraient également se produire. Enfin, dans ce scénario, les régions transfrontalières impliquant la Suisse pourraient redevenir, selon la formule de B. Kayser, des «combinats» (Kayser 1990: 126), c'est-à-dire de simples groupements autour de thèmes connexes et non pas des collectivités régionales de plein droit. Actuellement inscrites dans une perspective résolument européenne, les régions transfrontalières à composante helvétique verraient de ce point de vue leur élan coupé.

3. Les cantons

L'Europe comprend différentes institutions de référence en matière régionale. Celles liées de près ou de loin au Conseil de l'Europe concernent directement la Suisse alors que dans celles rattachées à la Commission européenne (Conseil consultatif des collectivités régionales et locales) et au Parlement européen (Commission de la politique régionale), la Suisse ne peut évidemment pas intervenir puisqu'elle n'est pas membre de la CEE. Au Conseil de l'Europe, ce sont les cantons qui représentent la Suisse. En cas d'adhésion de notre pays à la CEE, la question du découpage interne du territoire et de ses structures politiques se posera inévitablement. Est-ce que tous les cantons seront des partenaires adéquats pour leurs homologues européens? Est-ce que ces unités de petite taille et hétérogènes seront aptes à accomplir des tâches dans le domaine de la politique régionale européenne? Sur un autre plan, s'agit-il d'unités appropriées à des comparaisons statistiques²⁵ internationales? Pour le moment il semble bien difficile de répondre par l'affirmative à ce faisceau de questions.

Puisque le problème posé est complexe et touche au plus profond du fonctionnement helvétique, le risque est grand qu'il soit «résolu» de manière pragmatique, c'est-à-dire en évitant au maximum tout changement. C'est d'ailleurs ainsi que la création des nouveaux Länder issus de l'ex-RDA s'est réalisée.

On ne trouve guère d'autres pays dans lesquels autant de compétences restent confiées aux niveaux inférieurs et ce, bien que l'évolution historique ait largement réduit la marge d'action des cantons et des communes. En plus, le fédéralisme helvétique se caractérise par un haut degré d'hétérogénéité de taille, de poids économique et démographique et de structuration interne des cantons. Cette diversité cache de notables distorsions et des inégalités. Les processus politiques et des mesures de redistribution – péréquation financière entre les cantons, système différencié de subventions – ont réussi à maintenir les inégalités à un niveau toléré. Si cette diversité a pu être considérée jusqu'ici plutôt comme une richesse culturelle et une particularité jugée positive, c'est parce que non seulement les partenaires forts, mais aussi les plus faibles, ont pu en profiter économiquement.

En vertu du principe de subsidiarité du fédéralisme helvétique, les cantons possèdent leur propre politique régionale. Elle se confond en général avec leur politique de promotion économique. Mais les cantons sont également étroitement associés à la mise en œuvre de la politique régionale de la Confédération examinée plus haut. Une telle panoplie de mesures d'orientation spatiale risque de provoquer un effet contraire à l'objectif recherché de réduction des inégalités et d'accentuer le clivage entre cantons forts et cantons faibles. Les premiers jouissent d'une plus grande latitude financière pour mener leur propre politique régionale susceptible d'aggraver les disparités avec les cantons faibles, lesquels disposent de moyens plus

25 La question de la comparaison statistique semble à première vue secondaire. Pourtant, le système de statistiques régionales à trois niveaux (NUTS I, II et III) a joué un rôle décisif dans le lancement du processus de régionalisation dans plusieurs pays membres de la CEE (notamment la Grèce et le Portugal). Le problème statistique intervient en outre dans un autre domaine: les cantons suisses ne pourraient de loin pas satisfaire aux statistiques régionales exigées par EUROSTAT. Les efforts pour parvenir à la constitution de comptes régionaux semblent actuellement insurmontables en Suisse.

modestes pour obtenir des résultats significatifs. L'ouverture de l'Europe est de nature à amplifier ce phénomène.

Différentes initiatives de concertation intercantonale en Suisse romande en particulier (ACCES, CIM, politique de la santé, etc.) suggèrent que le principe vertical de subsidiarité du fédéralisme helvétique est progressivement complété par un principe coopératif horizontal. Ces coopérations intercantionales résultent de contraintes financières internes et de problèmes d'échelle causés par des solutions techniques toujours plus complexes. L'évolution européenne va renforcer ces tendances. Face à la concurrence économique et politique entre les espaces, les cantons doivent se trouver des alliés pour faire masse. Ce mouvement est susceptible de faire le lit de grandes régions.

Cette évolution semble pourtant porter en germe la dissolution du niveau supérieur, à savoir la Confédération. La régionalisation concerne aujourd'hui des unités spatiales voisines. Il n'en a pas toujours été ainsi au cours de l'histoire suisse, puisque d'autres types de clivages (confessionnel, ville-campagne et Alpes-Moyen-Pays) orientaient des alliances souvent changeantes.

A partir de ces constatations, plusieurs scénarios semblent possibles:

- La prolongation et l'accélération de l'évolution en cours, qui consiste en une collaboration toujours plus intense entre les cantons à travers les mécanismes des concordats et conventions intercantonaux (IRDP 1990) et par l'intensification des échanges et adaptation entre cantons voisins. Ce processus pourra alors aboutir à une régionalisation au niveau supracantonal. Quelques grandes unités se dessinent déjà: Suisse romande, Suisse centrale, Suisse du nord-ouest; peut-être également la Suisse orientale.
- Une solution plus radicale consisterait dans le regroupement ou dans la fusion de quelques cantons voisins. On peut évidemment citer les deux cas où la question apparaît chroniquement: la réunification des deux Bâle et des deux parties du Jura. Mais des idées plus originales encore hantent les esprits de certains géopoliticiens (mise en cause des deux Appenzell, création d'un canton lémanique, rôle de Neuchâtel comme catalyseur de la question jurassienne, regroupement des cantons de la Suisse centrale). Il est permis de prolonger la liste ad libitum.
- L'idée d'Europe des régions permet d'inventer des «solutions» d'une autre dimension encore: la création de régions transfrontalières qui s'affranchiraient pleinement des frontières nationales actuelles.

Dans une période où bien des «acquis» sont remis en cause, des changements fondamentaux peuvent survenir. Il sera alors difficile de trancher entre «bonnes» et «mauvaises» solutions. La référence historique de la «République helvétique», phénomène pourtant de courte durée, a laissé des traces institutionnelles fortes jusqu'à nos jours. Il n'est pas invraisemblable que, deux-cents ans plus tard, un autre enjeu européen majeur modifie les contours institutionnels et territoriaux des cantons suisses. Face à la pression régionalisatrice de l'Europe dans le sens d'une harmonisation, la Suisse a intérêt à définir elle-même ses propres options spatiales. Le

fédéralisme et les différentes acceptions régionales en Suisse rendent cette tâche d'autant plus nécessaire et ardue.

Bibliographie

- Bassand, Michel (1990). *Culture et régions d'Europe*. Lausanne: PPUR.
- Brugger, Hanser und Partner (1991). *EG/CE 1992, Nouveaux défis pour la politique régionale*. Berne: OFIAMT.
- Brunet, Roger (1989). *Les villes «européennes»*. Paris: La Documentation française.
- CEDRE (1989). *Etude comparée des statuts et compétences des régions en Europe*. Strasbourg: Assemblée des régions d'Europe.
- CEDRE (1989). *La communauté européenne et les collectivités territoriales*. Paris: Bureau d'Information du Parlement européen.
- CURAPP (1982). *Le pouvoir régional*. Paris: PUF.
- Faure, Edgar (entretiens avec) (1986). *Région-Europe*. Paris: Editions Lettres du Monde.
- Gras, Christian; Livet, Georges (éd.) (1977). *Régions et régionalisme en France du XVIII^e siècle à nos jours*. Paris: PUF.
- Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (1990). *Le concordat: forme vivante de la démocratie suisse?* Neuchâtel.
- Jeanneret, Philippe (1985). *Régions et frontières internationales. L'exemple de la frontière franco-suisse de Genève à Bâle*. Neuchâtel: EDES.
- Joye, Dominique; Leresche, Jean-Philippe; Schuler, Martin; Bassand, Michel (1990). *La question locale, un éternel sujet d'avant-garde?* Berne: Conseil suisse de la science.
- Joye, Dominique; Leresche, Jean-Philippe (1991). «Développement urbain, changements de valeurs et comportement politique en Suisse.» Communication présentée au Congrès mondial de science politique. Buenos-Aires.
- Kayser, Bernard [et al.] (1990). *Géographe, entre espace et développement*. Toulouse: Presses universitaires du Mirail.
- Kukawka, Pierre; Tournon, Jean (1987). *Le Conseil de l'Europe et la région*. Strasbourg: Conseil de l'Europe, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux.
- Labasse, Jean (1991). *L'Europe des régions*. Paris: Flammarion.
- Leresche, Jean-Philippe (1991). *La Franche-Comté réinventée. La décentralisation en pratique (1982–1986)*. Berne: P. Lang.
- Leresche, Jean-Philippe; Schuler, Martin (1990). «Le renouveau du <local> et ses liens avec la <question régionale>: Quelques réflexions», *Regional and Local Studies* 5: 107–121.
- Leresche, Jean-Philippe; Bassand, Michel (1991). *Métropole lémanique. Une nouvelle dynamique urbaine*. Lausanne: IREC.
- Maillat, Denis (1989). «1992: Vers une <regio> transjurassienne», *Thema* 7: 17–22.
- Maillat, Denis (1990). «Regions transfrontalières et Marché européen unique: le cas de la région Franche-Comté/Suisse romande», *Revue d'économie régionale et urbaine* 1: 117–135.
- Mény, Yves (1984). *La réforme des collectivités locales en Europe*. Paris: La Documentation française.
- Morin, Edgar (1987). *Penser l'Europe*. Paris: Gallimand.
- OCDE (1991). *Les problèmes régionaux et les politiques régionales en Suisse*. Paris: OCDE.
- OFIAMT (1990). «L'intégration européenne et les régions suisses», *La Région* 4: 1–77.
- Petrella, Riccardo (1978). *La renaissance des cultures régionales en Europe*. Paris: Entente.
- Rapport de la Commission consultative pour le développement économique régional à l'attention du Conseil fédéral 1988. «La politique régionale de demain», *La Région* 4: 1–56.
- Raumplanungsgruppe Nordwestschweiz (1991). *Europa-Thesen* (Europäisches Symposium für Raumplanung à Schaffhouse), Sonderausgabe Informationsblatt n° 2.
- Ratti, Remigio (1991). *Théorie du développement des régions-frontières*. Fribourg: CRESUF.
- Ricq, Charles (1991). «Les institutions interrégionales transfrontalières en Europe», pp. 292–306, in: *Les nouvelles relations Etat-collectivités locales*, Colloque de Rennes, Paris: La Documentation française.

- Romus, Paul (1990). *L'Europe régionale*. Bruxelles: Labor.
- Seiler, Daniel (1982). *Les partis autonomistes*. Paris: PUF (QSJ).
- SIA 1989. *Genève et sa région* 10.
- Sidjanski, Dusan; Ricq, Charles (1985). *Les politiques régionales en Europe*. Lausanne: LEP.
- Voix Libres (1990). *Genève et sa région*. Genève: Le concept moderne.
- Wegelin, Fritz (1990). «L'intégration européenne: un défi pour l'aménagement du territoire également?», *Cahiers de l'Aspan-SO* 3: XXIII–XXVI.