

PARTIE I
LE FAIT RÉGIONAL : LA RENAISSANCE DU
PHÉNOMÈNE RÉGIONAL DANS LA COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE

CHAPITRE I

LES DIVERSES CONCEPTIONS DE LA RÉGION ET LES PROBLÈMES POSÉS SUR LE PLAN RÉGIONAL DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les problèmes régionaux et la prise de conscience du fait régional nous apparaissent liés à l'évolution économique, sociale et politique de notre temps. Ni l'Europe, ni les pays évolués n'en ont l'exclusivité. Ces problèmes et cette prise de conscience n'en sont pas moins avant tout le fait de distorsions dans une évolution qui est celle des pays de type européen. En effet, l'idée régionale est dans l'air parce que toutes sortes de facteurs convergents tels qu'économiques, sociaux, historiques, politiques, psychologiques, contribuent à faire de la région une zone d'intérêts ou de problèmes communs :

- ceux-ci peuvent être suffisamment homogènes et différenciés par rapport à ceux des autres régions.
- cette zone peut représenter une circonscription administrative adaptée aux besoins nouveaux.
- cet espace peut être un «espace opérationnel» aux dimensions des problèmes qui se posent aujourd'hui en matière de sous-développement et de mise en valeur du territoire.

Notre propos n'est pas de vouloir tout ramener ici à une explication économique, mais il nous faut bien convenir que les facteurs économiques et sociaux l'emportent généralement sur les autres dans l'évolution des problèmes régionaux, et, en tout cas,

qu'ils les conditionnent étroitement. C'est dans toute l'Europe non fédérale pratiquement, qu'apparaissent les signes de malaises ou de problèmes régionaux. On en a pour preuve, les événements survenus récemment dans les pays de l'Europe de l'Est.

Ainsi, la République fédérale d'Allemagne n'est pas sans avoir elle aussi ses problèmes régionaux (provoqués, en particulier, par l'afflux tout récent des réfugiés de l'Est), mais ces problèmes se posent évidemment d'une autre façon que dans les pays plus ou moins centralisés. En France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et en Belgique, (sans parler de l'Europe de l'Est), nous voyons se multiplier les symptômes d'une sorte de crise régionale. L'aspect économique est généralement prédominant, mais venant aggraver le mécontentement provoqué par le malaise économique et social, des éléments d'ordre politique, linguistique ou ethnique interviennent et montrent que ce phénomène régional est général et perçu de façon diverse¹.

Aussi, le concept de région est assez ambigu et peut recouvrir de nombreux domaines qui peuvent être définis par un ou plusieurs facteurs complexes et parfois flous. Par exemple, on peut entendre par «région», les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'État central, dotées de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un Conseil régional élu, ou à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur. C'est une notion à caractère administratif et politique.

Aussi, le terme de «régions» peut se référer, tout en les complétant, aux définitions données par la Communauté européenne (Direction de la politique régionale) et par le Conseil de l'Europe (Comité de coopération pour les questions municipales et régionales des ministères de l'Intérieur), comme nous le verrons plus loin.

De même, la régionalisation n'est pas le fruit d'un hasard, n'est pas perçue de la même manière dans les différents pays européens, et ne se pratique pas pour les mêmes raisons dans les

douze pays, États-membres de la Communauté européenne. Ainsi, certains pays de la Communauté ne sont pas encore régionalisés comme la Grèce ou l'Irlande mais on assiste dans l'ensemble à une prise de conscience de la nécessité d'adopter la voie de la régionalisation pour résoudre de nombreux problèmes de développement, pour réduire des disparités régionales entre des régions prospères et des régions défavorisées. Le présent chapitre a pour but de présenter les diverses conceptions de la région et les problèmes posés sur le plan régional dans la Communauté européenne. Les différentes notions de région possibles selon des conditions physiques, humaines, politiques considérées, seront abordées au cours d'une première section. Ensuite, nous analyserons au cours d'une seconde section les problèmes posés sur le plan régional selon la diversité et la nature de ceux-ci, et mettrons en évidence les disparités régionales. Nous nous apercevons que malgré la mise en place progressive d'une Europe communautaire depuis une trentaine d'années, ces disparités régionales n'ont fait que s'élargir, aussi nous nous posons la question : qu'en sera-t-il au 1er janvier 1993, avec la mise en application du Grand marché unique européen et la suppression des frontières nationales entre les douze États-membres de la Communauté ?

1.1 LES DIFFÉRENTES NOTIONS DE RÉGION

Avant d'aborder les problèmes posés sur le plan régional, il nous paraît nécessaire de présenter les différentes conceptions de la région, afin d'aider le lecteur à mieux comprendre les difficultés auxquelles nous sommes actuellement confrontés, que ce soit dans la Communauté européenne, en Europe, ou quelle que soit la région du Monde.

Le fait de clarifier la notion de région, permettra par la suite de mieux saisir les avantages que peuvent procurer, dans une certaine mesure, la régionalisation, ainsi que ses répercussions sur le processus d'intégration européenne. Pour Littré, la région est définie comme une «grande étendue de pays» et peut être déterminée soit

par l'unité de gouvernement, soit par des relations de moeurs ou d'origine chez les peuples qui y résident, soit par la similitude de la géologie, du relief, du climat, etc... ou des productions. Il tente de préciser le sens du terme en écrivant : «Région, par rapport à pays, indique quelque chose de plus indéterminé ; l'Europe est une région, et non un pays. La France est un pays et non une région». Comme nous pouvons le remarquer, la définition du terme région reste ambiguë, floue, et peut varier selon le problème envisagé. Or définir une région, c'est nécessairement la délimiter car l'espace est infini ou indéterminable. Toute frontière tracée dans l'espace est, par définition, arbitraire. La délimitation d'une région, par conséquent la définition elle-même de la région, est artificielle, relative, contingente. Il est possible d'étudier la notion de région comme «simple approche» : la région au niveau national et la région au niveau européen, et notamment à l'horizon de 1993! Par ailleurs, la région retenue dans une étude peut être basée sur des concepts divers puisque la notion même de région fait l'objet de définitions très différentes, comme nous allons pouvoir le constater. (En effet, la bibliographie effectuée par E. Juillard sur l'évolution de la notion de région dans la géographie française, donne une idée de cette diversité). En réalité, il y a un manque total de précision dans la définition même de la notion de région, comme le souligne C. Ponsard. «La principale difficulté dans ce domaine, réside en ce que la région semble échapper à toute définition analytique»².

La région peut être considérée comme une simple généralisation de l'esprit. Le choix de la région, la définition de ses frontières, de son centre, de ses structures, dépendent du problème envisagé. Aussi, sa réalité se fonde surtout sur le peuple ou l'ethnie qui la compose, les activités économiques qui la font vivre, les liens économiques et commerciaux qui l'animent, l'autorité administrative qui la contrôle, les groupes politiques qui la séduisent et qui la mènent éventuellement. Chaque question prise en considération fera correspondre une région différente. Pourtant, il devrait être possible de définir une structure de région idéale, mais cette étude pourrait faire l'objet d'une recherche ultérieure. En fait, l'ambiguïté pesant sur la notion de région découle en grande partie

de l'existence de deux concepts principaux différents de région : tout d'abord, la région peut être considérée comme l'objet même de l'étude régionale ou le «substratum» de la réalité à observer ; ensuite, et en particulier pour les économistes, la région devient un instrument d'analyse. D'autre part, géographes ou sociologues optent généralement pour la notion de région en tant qu'objet d'étude, car la tâche essentielle pour eux est de décrire le milieu physique, les comportements sociologiques, la répartition des activités économiques. En revanche, pour les économistes, la notion de région n'est plus un simple objet d'étude : elle devient un moyen et un instrument de l'analyse économique permettant d'expliquer par exemple la localisation des agents et activités économiques, les transformations que subissent ces phénomènes de localisation pendant un processus de développement économique, etc.

Or, dans le cadre précis de l'étude qui nous intéresse, qu'est-ce que la région au niveau européen ? La définition de la notion de région donnée par le Conseil de l'Europe est également ambiguë : «Un territoire de dimension moyenne susceptible d'être déterminé géographiquement et qui est considéré comme homogène». G. Héraud analyse cette définition. En effet, la notion de «dimension moyenne» est entièrement subjective et les régions peuvent être tracées au regard de critères différents : historique, économique, culturel ; et ceux-ci sont loin de coïncider toujours. «Existe-t-il, en cas de discordance, quelque principe directeur permettant de dicter un choix ?»³. Aussi, on s'accorde pour reconnaître qu'il existe donc des critères différents pour définir «une notion de région», et par conséquent pour délimiter une région ; ceux-ci pouvant être d'ordre : géologique, géographique, historique, naturelle, culturelle ou sociologique, linguistique, ethnique, politique, administrative, économique, militaire, stratégique ou géopolitique, démographique, frontalière et transfrontalière, etc. Les principaux critères pour définir la «notion de région» sont résumés selon ces différentes considérations.

1.1.1 Les conditions physiques

Le facteur géologique

L'analyse de la structure de la Terre (Gaéa) retient les phénomènes d'origine externe et les phénomènes d'origine interne. Le facteur géologique pour la création de «régions géologiques» est relativement aisé à être utilisé, toutefois la concordance avec des «régions d'administration» ou «économiques», l'est beaucoup moins. Les «régions géologiques» peuvent être observées par la stratigraphie (définition de la nature du substrat rocheux, de l'origine, de l'âge), la lithologie (étude de la dureté relative des roches déterminant dans certains cas l'action de l'homme), la tectonique (étude des déformations des roches), etc, mais un choix de facteurs géologiques déterminants est difficile à découvrir, surtout pour l'identification des régions homogènes et des régions «diverses».

Le facteur géographique

La géographie est la «description systématique et scientifique de l'état actuel de la Terre, autrement dit de la planète à la surface de laquelle vivent les hommes»⁴. On peut distinguer la géographie physique, la géographie économique, humaine, politique, historique, mathématique, etc. Or, comment peut-on définir clairement la notion de région, quand on sait que la géographie a toujours été une discipline difficile à définir quant à son objet et quant à son contenu, vu l'ambivalence naturelle des directions d'étude ? Le «paysage», combinaison de traits physiques (topographie, géologie, végétation, etc.) et humains (peuplements agricoles) permet de se rendre compte de l'uniformité d'un ensemble ou de déceler dans l'espace la répétition de certaines structures. En réalité, il est difficile de déterminer un facteur géographique «type». Chaque particularité contribue à l'élaboration d'un schéma d'ensemble, d'une structure d'ensemble. Une idée qui pourrait être développée sous l'angle de la régionalisation concerne les pays où existe une vieille et stricte adaptation de l'homme au milieu

physique, s'intégrant dans un type d'unité régionale appelé «pays» par Vidal De La Blache. Ces «pays» s'inscrivent parfaitement dans un canevas adapté à la planification, car ils possèdent un degré élevé de cohésion dans les relations entre l'homme et le milieu. Or, dans le cadre de l'Europe de 1993, la Communauté européenne ne possède pas suffisamment ce degré de cohésion dans les relations entre les communautés humaines (au sens «ethnique») existantes et le milieu. C'est ce qui la rend fragile dans son édification et nous aurons l'occasion de nous en rendre compte tout au long de l'étude.

Le facteur naturel

On peut également essayer de définir la région selon des facteurs naturels. La nature crée de vastes ensembles homogènes. Or, des espaces géomorphologiques, climatiques et biogéographiques ne se confondent pas obligatoirement malgré que des interactions existent sous toutes les latitudes. Les travaux des climatologues démontrent que la forêt conditionne les microclimats et le macroclimat par la puissance de son évapotranspiration. La région naturelle peut retenir uniquement des critères physiques, plus particulièrement le climat et la végétation, car elle peut combiner des traits physiques et des caractéristiques humaines. Le déterminisme un peu abrupt a conduit à une définition de «régions naturelles» où relief et végétation, mais également densités humaines, modes d'habitat, activités économiques, usages et mentalités, procède directement ou indirectement de l'ordre de la nature. Or celles-ci sont une résultante de phénomènes géologiques, géomorphologiques, climatiques, pédologiques, biogéographiques où selon les cas, l'un des éléments physiques du milieu ou un groupe de ces éléments donne la tendance et les limites de la région.

La région naturelle est donc multivariée, résultant de la combinaison de nombreux facteurs (relief, climat, végétation, etc.) et reste imparfaitement synthétique. Cette conception de la région peut être critiquable, et ne correspond de toute manière plus à la problématique actuelle de la régionalisation, car les

correspondances entre régions naturelles et surfaces géologiques homogènes sont assez rares.

1.1.2 Les conditions humaines

Le facteur historique

À l'origine les régions étaient les «pagi». Ce terme latin désignait les «pays» de la Gaule, c'est-à-dire les territoires des tribus. Ces «pagi» étaient groupés en «civitates», c'est-à-dire en «cités» car ils étaient trop exigus pour former des États. Or, il ne s'agit aucunement de villes, car la Cité était «un peuple organisé» représentant une unité politique essentielle de la Gaule, c'est-à-dire une personne morale dotée d'institutions (P. Gaxotte). Rome organisa son administration impériale de façon très légère en respectant les «cités», leurs limites, leur autonomie pendant plus de trois siècles. Cette empreinte si durable de l'organisation gallo-romaine, nous la devons surtout au christianisme, car l'Église a calqué sa hiérarchie sur celle de l'Empire romain, lequel avait adopté les cadres celtiques. En effet, l'Église demeure la seule institution solide et stable après l'effondrement de l'Empire romain : l'Évêque, puissance à la fois spirituelle et temporelle, incarne la durée pendant plus d'un millénaire tandis que les guerres et les héritages font et défont les domaines féodaux. Plus tard, la féodalité établit de véritables États (Bourgogne, Bretagne, Flandre, etc.) et ceux-ci atteignent de 6 000 km² (France, Allemagne, Italie) à 33 000 km² (Bretagne, Hesse), ce que l'on nommerait aujourd'hui la «dimension régionale». À la Révolution, les réformateurs condamnent l'absolutisme administratif, recommandent la généralisation d'assemblées représentatives analogues aux États provinciaux. Le découpage départemental en France est facilité par la répartition assez homogène d'un peuplement à dominante rurale. L'exemple français du découpage territorial à cette époque est largement suivi par d'autres pays européens et pour délimiter ces groupements régionaux, on s'efforce de concilier divers facteurs tels que : le «rayonnement des grandes

villes», les «particularités agricoles», la «formation historique», dans la mesure où les anciennes provinces doivent leur existence et leur configuration à des réalités profondes et séculaires.

Le facteur culturel ou sociologique

L'enracinement régional est indispensable à l'épanouissement de l'individu : la nation est fondée sur la région et le nationalisme est fondé sur le régionalisme et sur la tradition (principe de M. Barrès). Chaque province ou chaque région revendique sa personnalité, car c'est une manière d'échapper à l'anonymat, à l'uniformité des mégalo-pôles concentrationnaires, à l'univers «glacé» des technocrates professionnels, et s'enraciner dans un pays et dans une histoire. Ainsi, la notion de région sur le plan culturel ou sociologique est un territoire géographique constituant une entité propre ou un ensemble de territoires semblables et dont la population possède certains éléments en commun : culture, langue, ethnie, tradition historique, confession religieuse. Cette population souhaite sauvegarder la spécificité culturelle qui en résulte et la développer afin de promouvoir le progrès culturel, social, économique. Or, actuellement, cette notion de région ne s'applique pas aux régions de l'Europe ou de la Communauté européenne, telle que la définit chacun des États-membres.

a) Le critère linguistique

La notion de région linguistique procède pour préalable d'une délimitation d'un groupe linguistique. Or, celui-ci peut être établi soit sur une base philologique, soit sur une base géographique. La délimitation philologique met en évidence le problème des dialectes et patois qui morcellent les langues et estompent les grandes divisions linguistiques. Sur le plan géographique, le facteur linguistique révèle qu'il est à la fois le plus clair et le plus riche de sens : il procure un découpage relativement simple et précis, avec des zones plurilingues pour les régions mêlées. D'indéniables et subtiles corrélations existent entre la langue, la littérature et les

autres composantes d'une culture telles que la musique, l'architecture, la peinture. Il doit être également possible de saisir la psychologie des peuples, ou tout au moins leurs mentalités grâce au facteur linguistique. En fait, l'extermination d'une langue entraîne celle de la culture dont cette langue est l'expression, de même, la langue représente la plus importante des composantes objectives de l'ethnie.

b) Le critère ethnique

La notion de région sur le plan ethnique est un territoire géographique constituant une entité propre et dont l'ensemble des individus réunit des caractères communs héréditaires. Aussi, la base de l'ethnie est la race qui peut être étudiée génétiquement (facteurs héréditaires) ou anthropologiquement (facteurs physiques). Les généticiens entament leurs recherches à partir des gènes, les anthropologues par la morphologie (cheveux, crâne), etc. La subdivision de l'espèce humaine, descendant d'un ancêtre commun, l'Homo Sapiens, en «grandes races» est admise par l'UNESCO. Cette dernière explique la formation par mutations des gènes, des trois grandes races, les Blancs, les Jaunes, les Noirs. Ces mutations ont été provoquées par l'influence de l'environnement, des facultés d'adaptation au milieu, etc. L'ethnie, c'est donc le peuple que l'on considère par rapport à des origines raciales supposées assez homogènes et constituant une collectivité présentant certains caractères distinctifs communs de langue, de culture ou de civilisation.

La région est un territoire géographique ou un ensemble de territoires semblables qui constitue une entité propre, dont la population possède certaines traits en commun (langue, culture, tradition historique, confession religieuse, intérêts liés à l'économie et aux transports) et souhaite sauvegarder la spécificité qui en résulte et la développer afin de promouvoir le progrès économique, social et culturel⁵.

Bien entendu, il n'est pas nécessaire que toutes ces caractéristiques soient à chaque fois réunies, mais on peut se rendre compte à l'analyse des diverses régions de la Communauté européenne, que très rarement celles-ci ont été élaborées sur ce critère ethnique⁶.

Le facteur économique

La notion de région économique se définit par les liens économiques formant une véritable trame entre les différentes unités qui la composent. On peut dire d'une manière différente, qu'une région économique est la zone d'influence d'un pôle, influence s'identifiant et se mesurant en termes de flux économiques. D'autre part, «une région économique claire est un heureux accident, plutôt qu'une subdivision naturelle des États»⁷. Aussi, au niveau des problèmes économiques, le passage de la nation à la communauté supranationale européenne de 1993 impliquera certainement que la vie soit redonnée aux régions, surtout les plus déshéritées, grâce aux crédits accordés et financés par les fonds structurels (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R., F.S.E.)⁸, ainsi que ceux des Programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) devant se dérouler en France, Italie et Grèce, de 1986 à 1991, comme nous le verrons plus loin. En fait, les régions de l'Europe (et de la Communauté européenne) n'ont été créées que rarement sur la base de conditions humaines, et lorsqu'elles l'ont été, c'est le facteur économique qui a été privilégié. De plus, elles ont été élaborées dans le cadre propre et étroit des États et non celui plus large de l'Europe ou de la Communauté !

1.1.3 Les conditions politiques

L'accroissement des compétences d'un État se solde actuellement par une superposition des circonscriptions administratives où une multitude d'organismes, de commissions et de ministères réservent à des techniciens expérimentés à un niveau centralisé et spécialisé, des décisions affectant parfois de très près la vie locale. On peut parfois dénombrer plusieurs dizaines de

découpages différents du territoire, comme si le poids du passé peut expliquer que l'Église ou l'armée aient gardé un système de circonscriptions propres, comme pour les différents ministères (Défense nationale, Éducation nationale, Santé publique, Agriculture, etc.).

Le facteur géopolitique

La stratégie comme le politique, intègre la guerre mais ne s'y limite pas. La géopolitique des rapports de forces dans les régions diverses du monde contemporain reflète des réalités multiformes, complexes et parfois impossibles à représenter⁹. Aussi, les trois notions de région - militaire - stratégique - géopolitique - sont indissociables car la géopolitique commande le stratégique lequel conditionne le militaire. Au plan territorial, la région militaire ne correspond qu'à une structure administrative élaborée en fonction de la localisation géographique du pays, par rapport à ses voisins limitrophes, renforçant certains éléments de ses régions périphériques qui pourraient présenter certaines faiblesses d'ordre géographique (relief, chaîne montagneuse «frontière naturelle», fleuve «frontière»), historique (Traité d'alliance et de non agression, liens communautaires), culturel (culture, histoire, religion, ethnie, langue, etc. communes).

La plupart des circonscriptions créées, le sont en définitive à la dimension de l'espace régional : dans ce sens, la région peut être considérée comme une organisation de défense, un relais de déconcentration administrative.

Le facteur politique

La notion de région (au niveau politique) dans l'État ne peut être considérée comme une entité indépendante, mais comme la partie d'un tout, liée aux autres unités régionales et subordonnée à la conception nationale du bien-être commun. La région n'est donc pas une fin en elle-même dans un État souverain, mais un instrument du bien-être national : elle ne devrait pas être conçue comme un organe

de pure décentralisation administrative mais comme une entité dotée d'une autonomie politique («d'un centre d'auto-gouvernement démocratique») capable d'élaborer, d'adopter et de mettre en oeuvre une orientation conforme à ses intérêts particuliers (éventuellement différente de celle de l'État...). La région sur le plan politique peut engendrer un mouvement régionaliste lequel répond généralement à trois préoccupations :

- le souci de répartir plus équitablement les tâches des pouvoirs publics : un échelon de regroupement et de coordination est nécessaire entre l'administration centrale et le niveau communal.
- la volonté d'aménagement du territoire : il s'avère indispensable que les zones défavorisées puissent jouer leurs chances. En effet, si celles-ci n'offrent pas de responsabilités au niveau régional à leurs élites, elles ne les retiendront pas.
- le sentiment d'une intensité croissante mais diffus étant une des formes de l'exigence humaniste : il s'agit de s'affirmer en montrant ses origines «ethno-culturello-linguistique».

La notion de région sur le plan politique devrait donc se baser sur un statut très libéral, sans perdre pour autant l'autorité et l'unité de l'État.

Le facteur administratif

La notion de région administrative est basée sur sa délimitation répondant ainsi à un souci de rationalisation. Ces régions doivent permettre une administration aussi efficace que possible. La région administrative, résultat d'un découpage de l'État à des fins administratives (provinces, départements, comtés, Kreiss, etc.) est souvent l'héritage d'un passé ancien remontant parfois à plusieurs siècles. La division d'une région en circonscriptions territoriales (souvent discutable) reste néanmoins précise et simple, malgré que des organes administratifs aient

foisonné et qu'ils se soient taillé des domaines qui se chevauchent. La région administrative est importante pour une analyse des structures (statistiques régionales) et pour une politique régionale cohérente, dans la mesure où les pouvoirs administratifs régionaux ont un rôle à jouer dans cette politique. De plus pour être efficace et efficiente, la région doit tenir un rôle de relais dans l'organisation administrative de l'État. En principe, la région administrative ne correspond à aucune notion économique de la région, les frontières administratives coupent souvent des espaces pouvant être considérés comme économiques. Il existe une corrélation très étroite entre la notion de région administrative et celle de région politique.

En résumé, la notion de région fait l'objet de définitions nombreuses et très différentes. Ainsi, comme nous l'avons vu, il existe des facteurs différents pour délimiter les zones d'enquête économique et sociale, et donc les régions faisant l'objet d'un plan¹⁰. De même, on peut distinguer la région climatique, la région de montagne, voire la région frontalière, dans le domaine de la géographie. La science politique définit généralement les régions comme des unités administratives. L'ensemble de ces définitions pourrait être classé en deux catégories principales : d'une part, la région peut se définir par l'histoire sous l'empreinte de la tradition (par l'existence d'un certain groupe humain ethniquement homogène et «façonné» par le temps) ; et d'autre part, par les nécessités de mise en oeuvre de politiques gouvernementales contemporaines dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire. Ceci implique la création de circonscriptions territoriales appropriées aux progrès techniques et aux innovations technologiques (télécommunications, bureautique, communications rapides, etc.), adaptées à la répartition spatiale des bassins d'emploi conduisant ainsi à l'élaboration de planifications régionales dans le domaine de l'économie, prenant elles-mêmes en considération la spécificité des régions afin d'améliorer les conditions de la vie économique, sociale, culturelle. L'élaboration de ces planifications régionales doit être établie en corrélation avec les secteurs de la recherche, de la formation, de l'éducation générale et professionnelle.

Tous ces types de régions sont avant tout des «communautés humaines étroitement liées à un site et caractérisé par l'harmonie entre histoire, culture, géographie et économie, harmonie qui unit la population dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs»¹¹. (Exemple : le pays Basque, la Bretagne, la Corse, le Haut-Adige).

En réalité, les régions de la Communauté correspondent à certains des critères énoncés précédemment, mais jamais parfaitement, et sont surtout le fruit des hasards de l'histoire, comme nous nous en apercevrons au cours de cette étude. Aussi, de nombreux problèmes se posent sur le plan régional, tant au niveau économique que social, et c'est ce que nous nous proposons d'aborder à la section suivante.

1.2 LES PROBLÈMES POSÉS SUR LE PLAN RÉGIONAL

Aujourd'hui, la régionalisation dans la Communauté européenne ne semble satisfaire personne et l'on peut dresser un constat rapide sur ce sujet :

- elle est dans l'impasse en Grande-Bretagne car le parti conservateur a toujours manifesté son hostilité totale à l'égard de ce projet.
- elle a évolué plus ou moins rapidement en Espagne et semble piétiner actuellement car la répartition des revenus fiscaux entre le pouvoir central et les «autonomies» ne satisfait guère ces dernières. Celles-ci commencent à éprouver des difficultés financières. On a l'impression que l'État a accepté de se défaire de certaines compétences, sans pour autant donner aux régions (ou nations en Catalogne et au Pays Basque) les moyens nécessaires à leur accomplissement.
- elle connaît certaines difficultés (pour quelques régions) en République fédérale allemande, car les mêmes doléances sont formulées par les Länder allemands à l'encontre de Bonn.

- elle est encore timide en France, où les pouvoirs locaux et régionaux réclament davantage de moyens financiers à l'encontre de Paris pour assumer leurs compétences plus restreintes que dans d'autres États-membres.
- elle est mal vécue en Belgique, car les «régions» et les «communautés» semblent ne pas disposer de suffisamment d'argent pour pouvoir accomplir les tâches que l'État central leur confie. Le transfert de compétences ne s'accompagne pas d'un transfert adéquat de moyens financiers.

Ces quelques exemples montrent que la régionalisation, comme la construction européenne dans l'optique de 1993, ne sont pas seulement freinées par un manque de volonté politique, mais également par la crise économique. Les déficits budgétaires croissants des États-membres amènent les gouvernements nationaux à se montrer moins «généreux» dans leurs contributions tant aux budgets communautaires que régionaux. Or, si les gouvernements et la plupart des partis politiques allemands, belges, italiens, luxembourgeois ou néerlandais continuent de temps en temps à faire des déclarations de foi de type «fédéralistes», on peut reconnaître la «tiédeur» des gouvernements britannique et danois, qui ne souhaitent pas aller au-delà de l'intégration économique actuelle.

D'aucuns affirment que le drame de la régionalisation belge, espagnole, française est que ce mouvement décentralisateur se soit produit dans une mauvaise conjoncture économique, et que l'inflation et la croissance du chômage puissent être imputés à cette «décentralisation». Pour notre part, nous pensons plutôt que c'est le «choc» entre les économies régionales et nationales au sein de l'économie mondiale, qui a révélé, amplifié et accentué les problèmes posés sur le plan régional, que nous étudierons ci-après, tant dans leur diversité que dans leur nature.

1.2.1 La diversité et la nature des problèmes régionaux

Le retard de certaines régions dans la Communauté européenne peut s'expliquer par l'abandon de certaines activités économiques par celles-ci provoquant une diminution du nombre d'emplois dans ces secteurs d'activité, entraînant un exode rural et une immigration, accentuant les déséquilibres régionaux tout en contribuant à renforcer la prépondérance d'autres régions sur le plan géographique et (ou) économique. Aussi, les handicaps que connaissent ces régions en retard, pourraient s'expliquer par leur manque de ressources, leur localisation géographique, leur écologie, leur désavantage comparatif. Par conséquent, l'incapacité de créer l'infrastructure matérielle et sociale nécessaire et l'absence de possibilités de création d'emplois, incitent encore la population à émigrer autre part, pour de meilleurs débouchés. Ce type de problème prend une dimension régionale et est constaté plus particulièrement dans certaines régions d'Espagne, du Portugal, de France ou d'Italie. Il crée donc un déséquilibre socio-économique entre les régions de la C.E.E., faisant apparaître un problème d'ordre régional. Aussi, nous tenterons d'analyser ici la diversité et la nature des problèmes régionaux dans les pays membres de la Communauté européenne pour ensuite procéder à un examen de la politique régionale mise en oeuvre au niveau national, afin d'y déceler certaines de leurs forces et de leurs limites, et de rendre ainsi compte des principales différences entre les régions de la Communauté. La mise en évidence de ces problèmes posés sur le plan régional explique en grande partie la résurgence du phénomène régional et de la régionalisation, comme nous pourrions nous en apercevoir ultérieurement.

La diminution du nombre d'emplois dans certains secteurs d'activité

Les récentes analyses de la situation et de l'évolution des régions, confirment l'existence de déséquilibres importants, car le poids des régions en retard de développement a presque doublé dans la Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal. En effet, dans

aucune des régions de ces deux pays, comme nous allons nous en rendre compte un peu plus loin, le revenu n'atteint le niveau moyen de la Communauté : de profonds écarts s'observent au niveau de l'emploi, car le taux de chômage en Espagne atteint presque le double du taux moyen de la C.E.E.¹². La Communauté européenne se caractérise depuis les années 1970, par une croissance faible ainsi que par de profondes divergences. Ces dernières concernent l'évolution démographique naturelle des régions qui se sont accentuées, conduisant à une augmentation du chômage d'une manière générale, aussi bien entre les États-membres qu'à l'intérieur de chacun de ces États. Malgré que le chômage frappe non seulement les régions en retard ou défavorisées, ou encore certaines régions industrialisées connaissant des difficultés d'adaptation structurelle, les problèmes de chaque région sont restés les mêmes, mettant ainsi en évidence l'ampleur du problème régional européen¹³. Aussi, la répartition spatiale de la population européenne s'explique en grande partie par les importantes mutations sectorielles, (tant dans les secteurs primaire et secondaire que ceux du tertiaire), qui ont caractérisé les économies des pays et des régions dans le passé, et notamment au cours des vingt-cinq dernières années.

a) Le secteur primaire

Actuellement, la répartition sectorielle de la production et de l'emploi dans tous les États-membres et dans presque toutes les régions de la Communauté se caractérise par le fait que les services y occupent, et de loin, la première place, la dernière revenant au secteur agricole. Dans l'ensemble de la Communauté, environ 56 % de la population active travaillent dans le tertiaire, 35 % dans l'industrie et 9 % à peine dans l'agriculture. Ce résultat est le fruit d'une longue évolution ayant marqué tous les États-membres et toutes les régions, mais dont les débuts remontent à des époques diverses. En effet, en 1957, environ 25 % de la population active de l'actuelle Communauté était occupée dans l'agriculture (y compris la sylviculture et la pêche), alors que cette part est tombée en-dessous de 10 % à l'heure actuelle. C'est donc plus de 15 millions d'agriculteurs qui en une génération ont quitté le secteur primaire,

alors qu'en même temps la production agricole doublait. Dans un processus de reconversion à long terme, le critère de l'emploi semble le seul à fournir une indication évidente, d'autant plus que le pourcentage de travailleurs agricoles varie considérablement selon les régions.

Près d'un tiers des régions de la Communauté, où habitent 23 % de la population active, regroupe 58 % des travailleurs occupés dans l'agriculture. Ces régions sont : les régions grecques (à l'exception de la région d'Athènes), le Mezzogiorno et la région du Trentin-Haute-Adige, le Portugal, la plupart des régions espagnoles à l'exception des quatre régions les plus développées, le sud-ouest de la France, et dans une moindre mesure, l'Ouest, l'Irlande, La Basse-Bavière.

D'une manière générale, la situation socio-économique des régions agricoles est d'autant plus mauvaise que le caractère agricole est accentué, et donc nettement plus mauvaise que celle des autres régions : c'est ce que révèlent tous les indicateurs disponibles tels que le Produit intérieur brut (P.I.B.) par habitant et par personne occupée, le chômage total et le chômage des jeunes et des femmes (auxquels s'ajoute souvent le problème du sous-emploi agricole). On peut observer au tableau suivant, les principales formes de sous-emploi de la main-d'oeuvre dans l'agriculture, qui est une forme structurelle et latente de chômage (endémique dans le secteur agricole). Il s'explique par divers facteurs liés notamment à la dimension des exploitations, au manque d'emplois alternatifs, à la démographie rurale et à la formation professionnelle des agriculteurs. Le pourcentage des personnes occupées dans l'industrie et les services reste loin derrière celui des autres régions.

b) Les secteurs secondaire et tertiaire

L'évolution historique montre que l'emploi tend à se déplacer, à long terme, de l'agriculture vers l'industrie et vers les services, car les problèmes régionaux se sont diversifiés au cours de ces vingt-cinq dernières années. En effet, aux problèmes propres aux

TABLEAU 1
PRINCIPALES FORMES DE SOUS-EMPLOI DE LA MAIN-D'OEUVRE
- 1983 -

État membre	Nombre de personnes en % des forces de travail						Sous-emploi en agriculture estimé en volume de travail en % des forces de travail ³	
	Sous-emploi visible		Sous-emploi en agriculture ²		Nombre total de personnes concernées par le sous-emploi			
	Chômage passif	Total	dont					
	1	2	3	4	5	6 = 1 + 2 + 5	7	
D	0,7	-	-	-	0,9	0,3	-	0,2
F	1,1	-	-	-	3,0	0,7	-	0,3
I	2,4	4,4	1,2	3,2	5,3	5,3	12,1	2,7
NL	0,8	1,9	0,5	1,4	0,1	0,1	2,8	0,0
B	0,9	4,1	1,5	2,6	0,0	0,0	5,0	0,0
L	-	1,5	0,2	1,3	0,2	0,2	-	0,1
UK	1,9	7,4	1,5	5,9	0,1	0,1	9,4	0,1
IRL	1,6	5,0	1,5	3,5	1,5	1,5	8,1	0,7
DK	2,1	6,1	2,3	3,8	0,2	0,2	8,4	0,1
GR	0,4	5,4	1,5	3,9	8,1	8,1	13,9	4,0
EUR 10	1,5	-	-	3,2	1,5	1,5	-	0,8
E	4,3	2,6	-	-	-	0,8	-	0,4

1 Comprend les personnes travaillant moins de 7 heures et celles ayant un poste mais ne travaillant pas pour des raisons économiques. Dans le temps, ces deux types de sous-emploi dépendent largement de facteurs conjoncturels et saisonniers.

2 Chefs d'exploitation agricole travaillant moins de 50 % du temps normal et sans autre activité.

3 Sous l'hypothèse prudente d'une non-utilisation de 50 %.

Note : Les colonnes 1 à 6 présentent les résultats d'un simple dénombrement des personnes concernées par le sous-emploi. Dans la plupart des cas, ces chiffres ne permettent pas d'estimer le volume de travail non utilisé.

Source : 3e Rapport sur les régions de la C.E.E. Bruxelles, C.E.E., P. 52.

régions en retard de développement (ce type de régions se caractérisant en général par un niveau relativement faible du revenu produit, de la productivité et de l'emploi), sont venues s'ajouter les difficultés d'adaptation structurelle des zones à tissu industriel vieilli¹⁴. Le taux d'industrialisation de la Communauté européenne qui est de 35 % environ, varie sensiblement selon les États-membres et les régions. Ainsi, dans la République fédérale allemande, il se situe aux alentours de 41 %, contre 26 à 27 % seulement en Grèce et au Danemark. Par contre, en Espagne et au Portugal, un tiers environ des personnes occupées le sont dans l'industrie (soit un peu moins que la moyenne communautaire, mais plus que la fraction constatée dans la majorité des autres États-membres). Seuls, la République fédérale allemande, l'Italie et le Royaume-Uni présentent un taux d'industrialisation plus élevé¹⁵. Aussi, le déclin des zones industrielles se traduit par un recul de l'emploi industriel. Toutefois, un déclin de même ampleur n'implique nullement des problèmes de même nature et de même intensité, car on peut donner pour exemple, les secteurs du textile, des charbonnages, de la métallurgie, de la sidérurgie et des chantiers navals qui ont perdu plus de 6 millions d'emplois au cours des vingt-cinq dernières années. Paradoxalement, le secteur textile responsable pour près de la moitié de ce chiffre n'a pas créé de problèmes régionaux particulièrement graves car ce secteur n'est généralement pas concentré du point de vue géographique. À l'inverse, pour les autres secteurs (charbonnages, métallurgie, sidérurgie, chantiers navals) sont encore souvent très difficiles, du fait de leur concentration géographique accompagnée dans nombre de cas d'une structure mono-industrielle. En fait, la contraction de l'emploi industriel peut avoir des causes fort diverses et traduire : l'évolution vers des structures de production postindustrielles, les fluctuations de la conjoncture, l'existence de problèmes sectoriels spécifiques et un recul global de la population active.

L'intensité des problèmes liés au déclin industriel dépend en fin de compte du poids total de l'industrie dans une région et de son aptitude à surmonter ses difficultés d'adaptation. Afin d'apprécier l'étendue du problème des régions en déclin dans certains secteurs

industriels, le taux de chômage global apparaît comme le critère de base à retenir car le niveau du chômage traduit l'évolution globale d'une région dans le passé et la situation actuelle qui en découle. On peut également comparer la part de l'emploi industriel et le taux de chômage dépassant les moyennes nationales et les moyennes communautaires. On y constate de larges disparités : les régions où le taux de chômage dépassant les moyennes nationales ne chevauchent pas celles où le taux de chômage dépassent les moyennes communautaires (nord du pays basque espagnol pour l'un et sud du pays basque espagnol pour l'autre ; nord du pays catalan espagnol pour l'un et sud du pays catalan espagnol pour l'autre ; la Galicie ; Pays de la Loire, Normandie sud et nord en France pour l'un et Picardie pour l'autre ; région de Rome pour l'un, etc.). Cette constatation montre que le chômage ou l'industrialisation d'une région peuvent être importants au niveau national, tout en se situant en deçà des valeurs seuils communes fixées au niveau communautaire. Cette augmentation du taux de chômage est provoquée par un exode rural des régions agricoles, par les difficultés que connaissent les régions en retard de développement, la lente reconversion des régions industrielles en déclin, l'existence des régions urbaines à problèmes, la localisation des régions périphériques et insulaires, etc.

La prépondérance de certaines régions sur le plan économique et (ou) géographique

Les discussions politiques consacrées aux problèmes régionaux font souvent appel à des notions globales servant à classer des régions, en supposant que celles-ci présentent des caractéristiques et des problèmes communs. Cependant, l'on note que les délimitations ont généralement un caractère relatif et qu'elles ne valent que pour un cadre de référence prédéterminé qui est, en l'occurrence, la Communauté européenne. Celui-ci n'est pas toujours le cadre idéal, mais malgré cette complexification et l'abondance de définitions possibles de la région, comme nous l'avons vu précédemment, il reste pour l'instant le cadre de référence.

Toutefois, l'on peut distinguer quatre catégories de régions pouvant se classer en deux groupes principaux comme nous le verrons plus loin :

- le développement (régions riches et pauvres, régions en retard de développement).
- les secteurs (régions industrielles, régions agricoles).
- le type d'implantation (régions urbaines et rurales).
- la situation et la répartition géographiques (régions périphériques et centrales, îles, régions frontalières, régions de montagne).

Une seule et même région peut relever de plusieurs types, révélant l'existence possible de chevauchements considérables.

a) Le poids économique de certaines régions

Certains critères déterminants permettent de mieux cerner ces types de région en les définissant : on peut observer au tableau suivant les types de régions de la Communauté déterminées et leurs principales caractéristiques socio-économiques.

On remarque sur ce tableau que la densité de population est la plus élevée dans les «zones urbaines à problèmes» (312 habitants/Km²) suivie par les «régions industrielles en déclin» (199 habitants/Km²). De même, la part de l'emploi dans le secteur des services est la plus élevée dans ces «zones urbaines à problèmes» (60,4 %), suivie de près par les régions insulaires (îles) (56,9 %) où la localisation géographique paraît prédominante pour les emplois dans ce secteur des services (activités touristiques, commerciales, etc.). Par ailleurs, la part du nombre d'emplois dans les «régions agricoles» est nettement plus importante dans les services (48,6 %) contre 22,5 % dans l'agriculture, ce que confirme les chiffres mentionnés précédemment : 25 % de la population active des douze

TABLEAU 2
TYPES DE RÉGIONS ET PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES
- 1985¹.

Type de région	Critères	Densité de Population	Valeurs moyennes par type de région				PIB par	
			Parts de l'emploi			Taux de chômage	Habit. (SPA)	Personne occupée (Éus)
			Agriculture	Industrie	Services			
A. Régions moins développées	PIB par habitant (SPA)	80	24,2	27,5	40,3	14,0	61	57
B. Régions industrielles en déclin	Part de l'emploi et taux de chômage	199	-	-	-	14,6	95	-
C. Régions agricoles	Part de l'emploi agricole	75	22,5	28,9	46,6	13,5	70	71
C.1. Régions méditerranéennes	Part de certains produits dans la production finale	104	18,2	26,1	55,7	14,5	71	75
D. Zones urbaines à problèmes ²	Index spécial	312	2,9	156,7	169,0	16,6	83	-
E. Régions périphériques	Index spécial	85	18,0	30,5	51,4	14,5	74	74
E.1. Îles ³	Situation géographique	109	20,1	23,8	56,9	15,6	67	74
F. Régions frontalières	Frontières nation. avec d'autres États membres	113	-	-	-	11,7	99	-
EUR 12		143	19	34,4	56,2	10,6	100	100

1 Ou année pour laquelle on dispose des données les plus récentes.
2 La Grèce et le Portugal ne sont pas inclus, les parts de l'emploi se réfèrent à la moyenne de 20 grandes FUR.
3 Moyenne des principaux groupes d'îles.

Notes et définitions par type de région :

A. Plus de 25% en dessous de la moyenne EUR 12.
B. Régions de niveau III où la part de l'emploi industriel et le taux de chômage dépassent la moyenne communautaire, plus régions hors quota où le taux de chômage est supérieur à la moyenne, mais où le taux d'industrialisation lui est inférieur.
C. 50% au dessus de la moyenne EUR 12.
C.1. Plus de 50% de la production agricole finale.
D. 35% des zones urbaines moins performantes. Les chiffres du PIB par habitant dans les FUR tendent à gonfler le niveau de vie des habitants, pour le motif que certains éléments du PIB sont calculés par lieu de travail et/ou siège principal, que les sièges principaux se concentrent au cœur des principales FUR et que ces dernières comptent généralement plus de postes de travail que de résidents.
E. & E.1. Index spécial inférieur à 79%. Les valeurs afférentes aux îles se réfèrent à un choix d'îles de la Communauté.
F. Régions de niveau III voisines d'autres États membres.

Source: 3e Rapport sur les régions de la C.E.E., Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 75.

États-membres de la Communauté en 1957 était occupée dans l'agriculture, alors que cette part est tombée en-dessous de 10 % en 1987. Ces diverses remarques font apparaître une prépondérance de certaines régions sur le plan de leurs localisations géographiques ou sur leurs poids économiques dans la Communauté.

b) La localisation géographique : atout ou handicap de certaines régions

La localisation géographique des régions peut être un atout ou un handicap pour certaines d'entre elles. L'analyse du tableau suivant confirme la prépondérance géographique et (ou) économique. On peut observer au prochain tableau que la superficie est la plus importante pour les régions agricoles (50,6) et pour les régions périphériques (56,0) pour une population active respective de 26,7 millions de personnes et de 33,5 millions de personnes. De même, le taux de chômage total reste le plus élevé dans les régions agricoles (30,8%), dans les régions industrielles en déclin (30,7 %), et dans les régions périphériques (41,6 %).

Ces divers chiffres montrent que, d'une part les différents types de région mentionnés et utilisés par la Communauté européenne ne se basent que sur des critères économiques essentiellement (P.I.B. par habitant ; taux de chômage ; part de l'emploi agricole, industriel, etc. ; frontières nationales entre États-membres qui est un critère géographique) ; et d'autre part, l'importante superficie des régions agricoles (50,6) et des régions périphériques (56,0) ne mettent pas en évidence l'existence de facteurs ethniques et linguistiques, véritables reflets des communautés humaines. En définitive, les régions où se posent les

TABEAU 3
TYPES DE RÉGIONS ET LEUR POIDS DANS LA COMMUNAUTÉ
- 1985¹ -

Type de région	Critères	Superf	Popul.	Parts dans le total communautaire (EUR 12=100)					Chômage total	PIB total (SPA)
				Agriculture	Industrie	Services	Total	Chômage		
A. Régions moins développées	PIB par habitant (SPA)	34,4	19,2	-	-	-	-	-	-	11,5
B. Régions industrielles en déclin	Part de l'emploi industriel et taux de chômage	16,5	23,2	41,1	12,6	13,6	15,9	27,3	30,7	22,1
C. Régions agricoles	Part de l'emploi agricole	50,6	26,7	58,2	19,1	19,9	21,1	30,8	30,8	18,7
C.1. Régions méditerranéennes	Part de certains produits dans la production finale	24,3	17,8	29,2	10,8	14,2	14,3	20,7	20,7	12,6
D. Zones urbaines à problèmes ²	Index spécial	6,5	14,8	12,3	16,7	17,9	16,9	-	-	12,0
E. Régions périphériques	Index spécial	56,0	33,5	58,1	25,4	26,4	26,8	41,6	41,6	24,8
E.1. Îles ³	Situation géographique	4,1	3,1	5,5	1,6	2,5	2,4	3,8	2,1	2,1
F. Régions frontalières	Frontières nationales avec d'autres États membres	19,1	15,2	-	-	-	-	15,2	-	14,4

1 Ou année pour laquelle on dispose des données les plus récentes.
2 La Grèce et le Portugal ne sont pas inclus, les parts de l'emploi se réfèrent uniquement à la moyenne de 20 grandes FUR.
3 Moyenne des principaux groupes d'îles.

Notes et définitions par type de région : voir tableau 2 - les mêmes notes et définitions s'appliquent ici.

Source : 3e Rapport sur les régions de la C.E.E., Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 76.

problèmes les plus graves peuvent être réparties en deux groupes principaux¹⁶ :

- d'une part, les régions en retard de développement et dont l'économie dépend largement de l'agriculture. Ces régions situées principalement en Grèce, en Espagne, au Portugal, dans le Mezzogiorno italien, en Irlande, en Irlande du Nord, sont caractérisées par de faibles niveaux de revenus, et souvent, par des taux élevés de chômage ainsi que par la déficience des infrastructures. La plupart de ces régions se trouvent toutes à la périphérie de la Communauté, rendant ainsi leur développement économique plus précaire.
- d'autre part, les régions dont la richesse reposait autrefois sur des industries lesquelles sont actuellement en déclin : les charbonnages, la sidérurgie, la construction navale ou le textile. Ces zones anciennement industrialisées et caractérisées par une structure industrielle vieillie, donc par des taux de chômage très élevés, sont nombreuses en France, au Royaume-Uni et en Belgique.

La crise économique conjoncturelle et structurelle ayant aggravé ces problèmes aussi bien dans les régions prospères que dans les régions pauvres, entraînant un accroissement du taux de chômage à des degrés divers selon les régions, augmentant ainsi le retard des régions défavorisées sur celles en pleine prospérité (le déclin de certaines régions industrielles ayant accru ces disparités), il s'avérait nécessaire et indispensable de mettre en oeuvre une politique régionale communautaire cohérente tenant compte évidemment de la politique régionale propre à chacun des États-membres de la Communauté. Cette cohérence de la politique régionale communautaire conjointement à celle de chacun des États-membres apparaît d'autant plus nécessaire à l'approche de l'échéance de 1993 !

1.2.2 Les disparités régionales

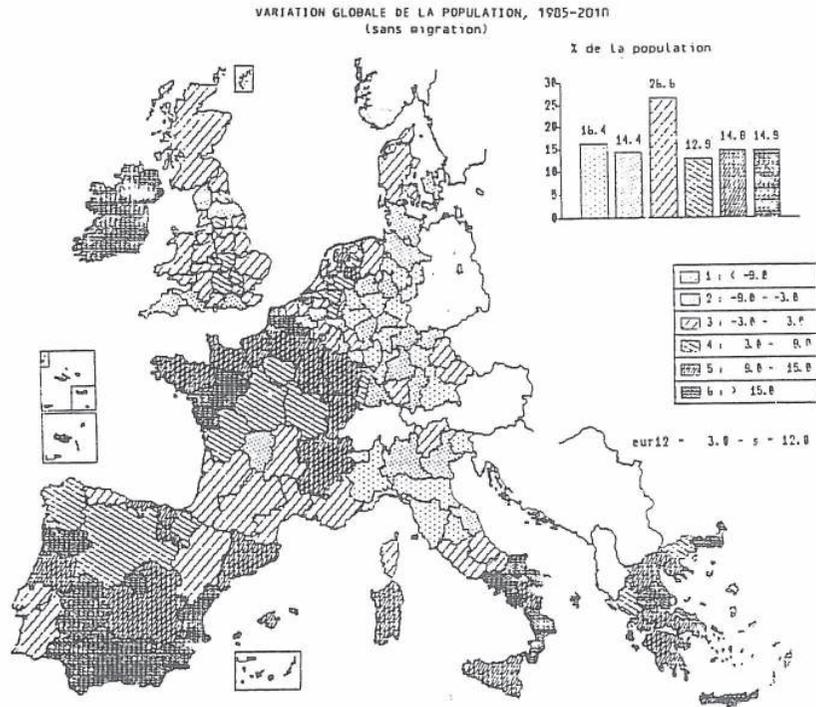
Les élargissements successifs de la Communauté économique européenne ont profondément modifié sa structure interne. En effet, les adhésions de la Grèce au 1er janvier 1981, de l'Espagne et du Portugal au 1er janvier 1986 ont transformé les données économiques de base de la Communauté : le produit intérieur brut (P.I.B.) a augmenté de 10 %, la population a augmenté de 22 %, la population occupée dans l'agriculture a augmenté de 57 %, les problèmes régionaux se sont accrus de 100 % pour ainsi dire.

Si dans la Communauté des six, voire même des neuf États-membres, il y avait une certaine homogénéité dans les structures économiques, il n'en va plus de même dans la Communauté des douze. Aussi, l'Acte unique européen¹⁷ attache-t-il de l'importance à la cohésion économique et sociale de la Communauté.

L'évolution démographique

La Communauté économique européenne compte actuellement 322 millions d'habitants, c'est-à-dire plus que les U.S.A. et l'U.R.S.S., mais en l'an 2000, elle ne devrait en compter que 331 millions. En 1985, la C.E.E. représente 6,5 % de la population mondiale, mais ce chiffre devrait baisser à 5 % en l'an 2000. Dans l'ensemble, la population de la Communauté est stagnante et vieillissante, mais il y a de grandes divergences entre régions. Actuellement, 13 % de la population de la C.E.E. est âgée de 65 ans ou plus, contre 10-11 % seulement aux U.S.A. et en U.R.S.S. Ce chiffre devrait passer à 15 % pour la C.E.E. en l'an 2000¹⁸. On peut estimer qu'environ 75 % de la population de la Communauté est «urbanisée» et dont environ 25 % vit dans des agglomérations de plus de 1 million d'habitants. Les grandes villes du sud de l'Europe enregistrent toujours un accroissement de leur population, tandis qu'au nord leur taux démographique est en diminution, au profit des villes moyennes, voire des zones rurales. Cette évolution est sans doute à mettre en relation avec la croissance de la population plus rapide dans les pays méridionaux de la Communauté et les

CARTE 1



Source: 3e Rapport sur les régions de la C.E.E.
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 145.

problèmes de congestion ressentis avec plus d'acuité dans le nord. De plus, les centres de la plupart des grandes villes du nord de l'Europe (principalement celles du Royaume-Uni) doivent faire face à des phénomènes de déclin économique et social, prenant l'allure de véritables problèmes de société.

De tous les États-membres de la Communauté, seule l'Irlande connaîtrait encore une croissance démographique rapide dans les prochaines années : $\pm 1,5$ % par an. Les Pays-Bas, la France, l'Espagne, le Portugal et la Grèce enregistreraient une croissance modérée ($\pm 0,8$ % par an). La population du Danemark et de la République fédérale d'Allemagne sera inférieure à son niveau actuel en l'an 2000. Les autres pays de la Communauté ont une population quasiment stagnante.

La densité de la population de la Communauté s'établit à 143 habitants au km² (pour 12 et 15 habitants au km² en URSS et aux USA et 321 au Japon), mais il y a de très grandes différences d'une région à l'autre. Dans les grandes agglomérations européennes, la densité atteint parfois 500 habitants au km² (3766 à Paris, 4276 à Londres, 6124 à Bruxelles). Près de 57 % de la population de la C.E.E. vit sur 17 % de son territoire avec une densité de plus de 500 habitants au km², tandis que 7 % de la population de la Communauté habite 34 % du territoire avec une densité inférieure à 50 habitants au km². Dans ce dernier cas, il s'agit principalement de l'Irlande, des Highlands and Islands en Écosse, du Massif central et de la Corse en France, d'une grande partie des «nomos» grecs en Épire, en Thrace et au Péloponnèse, de l'Extremadura, des deux Castilla et de l'Andalucia en Espagne et de vastes zones à l'intérieur du Portugal. L'exode rural a profondément affecté une grande partie des régions agricoles de la Communauté au cours des 25 dernières années. Ce mouvement très marqué au cours des années 1960, semble être venu à son terme grâce, entre autres, aux mesures prises dans le cadre de la politique agricole commune. L'évolution démographique au niveau régional semble refléter dans une large mesure les différences existant entre les États-membres ainsi que les

structures et les comportements démographiques nationaux qui sont à l'origine de ces dernières.

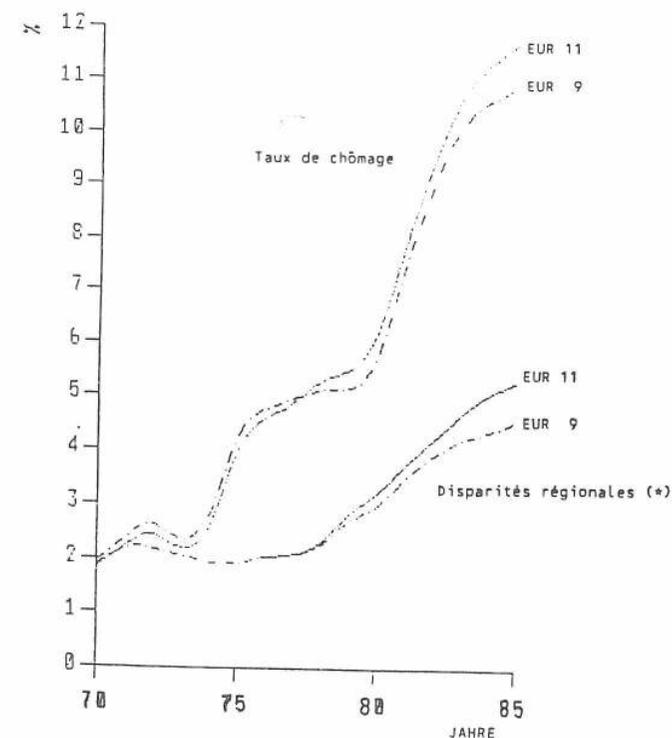
L'accroissement du chômage

La répartition spatiale de la population européenne s'explique en grande partie par les importantes mutations sectorielles ayant caractérisé les économies des pays et des régions dans le passé, et notamment au cours du dernier quart de siècle. Environ 25 % de la population active des douze États-membres de la Communauté en 1957, était occupée dans l'agriculture (y compris sylviculture et pêche). Actuellement, en 1987, cette part est tombée en-dessous de 10 %. En une génération, plus de 15 millions d'agriculteurs ont quitté le secteur, alors qu'en même temps la production agricole doublait. Cette évolution n'est pas prête de s'arrêter car durant les années 1960, il fallait augmenter la production agricole et les secteurs de l'industrie et des services offraient des emplois alternatifs en grande quantité, alors que durant les années 1980, l'agriculture européenne se trouve confrontée à de larges excédents et qu'il n'y a que peu d'emplois alternatifs.

De même, les secteurs du textile, des charbonnages, de la sidérurgie et des chantiers navals ont perdu au cours des 25 dernières années, plus de 6 millions d'emplois. Paradoxalement, cette mutation n'a pas créé de problèmes régionaux particulièrement graves en ce qui concerne le secteur textile responsable pour près de la moitié de ce chiffre parce que le secteur est généralement concentré du point de vue géographique. Par contre, pour les autres secteurs mentionnés ci-dessus, les problèmes ont été (et sont souvent encore) extrêmement difficiles, du fait de leur concentration géographique accompagnée dans bon nombre de cas d'une structure mono-industrielle. L'emploi total est resté assez stable dans l'ensemble des pays de la Communauté tout au long des 25 dernières années. Ceci est en contraste marqué avec l'évolution du chômage ayant connu deux hausses importantes au milieu des années 1970 et ensuite vers 1980. En 1970, le taux de chômage était de 2,5 % de la

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DU CHÔMAGE DANS LA COMMUNAUTÉ



(*) Ecart-type pondéré par les parts des régions dans l'ensemble des forces de travail.

Note: Données provenant des statistiques concernant les chômeurs enregistrés (harmonisés). Il n'a pas été tenu compte de la Grèce, dans la mesure où les statistiques relatives au chômage de cet État membre ne permettent pas ce type d'analyse.

Source: 3e Rapport sur les régions de la C.E.E.
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 61.

TABLEAU 4

PERTE D'EMPLOIS DANS LES RÉGIONS (SUPÉRIEURE À 6%
DURANT LA PÉRIODE 1979-1985)

	EUR-10	
	en 1 000	en %
Bremen	86	- 36,1
Corse	14	- 23,6
Champagne-Ardennes	86	- 17,9
Bruxelles	42	- 12,1
Thessalie (1)	25	- 9,7
Franche-Comté	40	- 9,6
Haute-Normandie	61	- 9,6
Macédoine (1)	15	- 9,5
Lorraine	71	- 9,2
West-Midlands	194	- 9,0
North (UK)	102	- 8,5
Provence-Alpes Côte d'Azur	111	- 8,3
Scotland	164	- 7,8
Ireland	81	- 7,6
North-West (UK)	199	- 7,5
Hamburg	44	- 6,5
Bourgogne	34	- 6,2
Wales	66	- 6,1
Total	1 435	

Source : Revue du Marché Commun.
Octobre 1987. No 310. P. 553.
(1) EUROSTAT 1981-1985.

TABLEAU 5

TAUX DE CHÔMAGE RÉGIONAL
SITUATION EN ÉVOLUTION

	Taux de chômage 1986	Accroissement 1979-86 en points de pourcentage
Andalucia	30,2	16,3
Extramadura	28,6	14,3
Canarias	27,3	16,8
Pais Vasco	24,6	14,9
Cataluna	21,6	13,7
Madrid	20,5	9,7
Valencia	19,8	13,1
Sardegna	19,3	9,5
Merseyside	19,1	10,1*
Asturias	18,9	11,4
Northern Ireland	18,7	11,7
Ireland	18,7	11,5
Basilicata	18,5	8,5
Murcia	18,4	10,4
Castilla-Leon	18,2	11,5
Cantabria	17,9	12,6
Navarra	17,9	9,2
Cleveland, Durham	17,6	10,2*
Northumberland, Tyne & Wear	17,4	10,2*
Dumfries, Strathclyde	16,7	9,0*
Arangon	16,7	10,2
Rioja	16,6	12,5
South-Yorkshire	16,5	9,6*
West-Midlands	16,3	10,3*
Castilla-la-Mancha	15,7	4,9
Campania	15,4	4,4

* estimation

Note : Les chiffres de la 2e colonne pour les régions espagnoles ont été repris du Plan de développement régional Espagne (1985-90)

Source : Revue du Marché Commun,
octobre 1987, no 310, p. 553.

population active et passe à un taux moyen de 11 % en 1987. Cette évolution paradoxale s'explique par :

- l'arrivée massive des jeunes sur le marché du travail durant les années 1975-85 (à cause de la natalité encore relativement forte au début des années 1960).
- l'augmentation constante du taux de participation féminine.

Cependant, il y a de fortes divergences régionales aussi bien dans l'évolution de l'emploi que dans celui du taux de chômage. On peut observer que certaines régions ont enregistré des pertes d'emplois durant la période 1979-1985 supérieures à 6 % (1 % par an). Cette situation affecte presque exclusivement les régions (souvent encore relativement prospères) du Nord de l'Europe, principalement au Royaume-Uni. L'augmentation du chômage concerne non seulement des régions en retard de développement de l'Espagne et de l'Italie, mais également des régions dites industrialisées du Royaume-Uni.

En 1986, L'Irlande, l'Irlande du Nord et de grandes parties de l'Espagne connaissent un taux de chômage égal ou supérieur à 16 %, ainsi que le Strathclyde, le Northumberland, le South-Yorkshire au Royaume-Uni, la Sardaigne et la Basilicate en Italie. Ainsi, la très grande disparité régionale montre par exemple que le taux de chômage régional le plus élevé en Allemagne fédérale, est encore inférieur au taux le plus bas en Espagne.

Les disparités des revenus

Malgré qu'une diminution du produit intérieur brut (P.I.B.) par tête de l'ordre de 8 % ait été enregistrée dans la Communauté européenne, suite à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, celle-ci peut être considérée comme un ensemble relativement riche.

Ainsi, on peut observer que les écarts pour les P.I.B. entre les régions de la Communauté sont assez élevés. En effet, 20 % de la population de la Communauté vit dans des régions dont le revenu

réel par tête est de 25 % inférieur à la moyenne communautaire. Les régions du Portugal et de la Grèce ayant le revenu le plus élevé, se situent encore en-dessous de la région la plus pauvre de l'Allemagne fédérale. (Le revenu réel de la région de Paris est 3,5 fois celui du Portugal : chacune ayant 10 millions d'habitants). Un tel écart semble s'expliquer pour l'essentiel, par la différence de productivité du travail et du capital, étant donné le manque d'équipements et de connaissances techniques suffisants de la part de la population portugaise prise dans son ensemble par rapport à celle de l'Île de France. (Le pourcentage des personnes au travail et le nombre d'heures travaillées étant dans les deux cas comparables).

Durant les années 1960, caractérisées par une forte croissance, on pouvait alors observer une certaine convergence dans l'évolution des revenus par tête entre les différents pays et les différentes régions de la Communauté. Ce mouvement de convergence s'est arrêté depuis le milieu des années 1970, sans que l'on puisse parler cependant d'une tendance à la divergence. Néanmoins, on peut penser qu'avec la crise économique, les régions prospères sont devenues plus riches et les régions déshéritées plus pauvres, malgré que :

- des mécanismes de redistribution interpersonnelle (fiscale et sociale) aient assez bien fonctionné au niveau des pays.
- des ajustements au niveau européen aient été réalisés pour certains pays (l'Irlande, par exemple) par des transferts significatifs du budget de la Communauté, comme nous le verrons plus loin.

L'existence de trop grands écarts de revenus entre les régions de la Communauté est inacceptable, tant du point de vue économique, que du point de vue social. Les élargissements de la Communauté vers la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont profondément transformé les situations économiques respectives des pays et des régions. Une grande partie de cette Communauté élargie

est en retard de développement et les écarts de revenus entre régions prospères et régions déshéritées semblent s'élargir de plus en plus :

- 20 % de la population habite des régions dont le produit par tête est d'un quart inférieur à la moyenne communautaire. Il s'agit du Portugal, de la Grèce, de l'Irlande, du Sud de l'Italie (Mezzogiorno), de nombreuses régions espagnoles, l'Irlande du Nord, les départements français d'outre-mer (D.O.M.).
- un important effort de rattrapage doit être réalisé pour ces régions, principalement en matière d'équipements en infrastructures économiques de base (communications et télécommunications).

La Communauté peut concentrer une part importante de ses moyens financiers (fonds structurels, instruments de prêt, etc.) au développement de ces régions, comme nous le verrons un peu plus loin. La Communauté est également confrontée, à côté des régions en retard à développer, au problème des régions industrielles en déclin qu'il faut reconvertir. Ces régions sont souvent encore prospères mais affectées par de profondes mutations dans certains secteurs (exemple : sidérurgie, métallurgie, textile) relativement importants dans la région, posant ainsi de graves problèmes d'emploi.

Finalement, c'est en grande partie à cause de tous ces problèmes régionaux que le «phénomène régional» a resurgi et que les États ont dû régionaliser leur espace territorial, et que curieusement, c'est dans les régions défavorisées que s'est développé un mouvement issu de la base populaire : le régionalisme.

1.3 CONCLUSION DU CHAPITRE I

Les États ont de plus en plus de mal à «maîtriser» la situation économique, voire politique, car les «mondialistes» s'en sont pris à l'économie et aux finances des États européens par la

prise de participations majoritaires dans les entreprises, par la multiplication des multinationales, par des manipulations financières et monétaires, etc. Toutefois, dans certains cas, ils se sont heurtés aux pouvoirs politiques nationaux. Ces derniers, non seulement confrontés à une tentative de la mainmise sur leurs économies nationales par ces multinationales et groupes de pression financiers, doivent faire face à des problèmes économiques et sociaux d'ordre régional.

En effet, des symptômes d'une sorte de crise régionale liés à des problèmes économiques et sociaux régionaux apparaissent ici et là, quel que soit l'État européen, même si ce dernier est fédéral ou non, régionalisé ou non. D'autre part, le concept de région reste ambigu et peut recouvrir de nombreux domaines, qu'ils soient basés sur des conditions physiques, sur des conditions humaines ou sur des conditions politiques. Aussi, la région actuellement, peut être considérée comme une généralisation de l'esprit et le choix de celle-ci par la définition de ses frontières, de son centre, de ses structures, dépendent du problème envisagé. La définition du terme de région donnée par le Conseil de l'Europe reste également ambiguë : «Un territoire de dimension moyenne susceptible d'être déterminé géographiquement et qui est considéré comme homogène».

Par ailleurs, les divers problèmes posés sur le plan régional peuvent se résumer par la diversité et la nature de ceux-ci :

- certains secteurs d'activité économique ont connu et connaissent encore une diminution notable du nombre des emplois ; il s'agit principalement du secteur primaire, où l'emploi tend à se déplacer (à long terme) de l'agriculture vers l'industrie et vers les services. Ceci a provoqué un exode rural et une immigration, accentuant les déséquilibres régionaux et permettant le renforcement de la prépondérance d'autres régions sur le plan géographique et (ou) économique.
- les secteurs secondaire et tertiaire parmi les problèmes propres aux régions en retard de développement

montrent des difficultés de reconversion, notamment dans le domaine industriel, car ces régions se caractérisent en général par un niveau relativement faible du revenu produit, de la productivité et de l'emploi. En fait, ces zones à tissu industriel vieilli rencontrent des difficultés d'adaptation structurelle.

- la prépondérance de certaines régions sur le plan économique et (ou) géographique ; dont les délimitations reposent généralement sur un caractère relatif et qui ne valent que pour un cadre de référence prédéterminé. Celui-ci est en l'occurrence la Communauté européenne. Aussi, dans cette optique, la localisation géographique peut être un atout ou un handicap pour certaines régions, et l'on peut distinguer deux groupes principaux de régions où se posent les problèmes les plus graves, qui sont d'une part les régions en retard de développement (et dont l'économie dépend largement de l'agriculture), et d'autre part, les régions dont la richesse reposait auparavant sur des industries actuellement en déclin (charbonnages, sidérurgie, construction navale, textile, etc.).

Ces problèmes régionaux d'ordre structurels auxquels se sont ajoutés des difficultés d'ordre conjoncturelles, ont mis en évidence des disparités régionales de trois sortes :

- une évolution démographique différente selon les régions.
- un accroissement du chômage divergent selon les régions riches et les régions défavorisées.
- des disparités des revenus.

Divers facteurs économiques et sociaux influent donc dans le rôle des régions de la Communauté européenne : ceci a permis la résurgence d'un phénomène régional qui a mis en évidence l'existence de peuples aux aspirations locales et régionales bien définies (tant sur le plan géographique, que culturelles - ethnique et linguistique - ,

qu'économiques, politiques, etc.), que l'histoire a privé du pouvoir de décider pour eux-mêmes. A ces problèmes économiques et sociaux régionaux, les États ont tenté d'y remédier par un mouvement technocratique : la régionalisation de l'espace territorial européen. Ceci fait l'objet du chapitre suivant.

NOTES

1. En réalité, les régions étant à la pointe du progrès économique et n'ayant pas de problèmes particuliers de développement, ignorent l'évolution régionaliste.
2. C. Ponsard, *Économie et Espace. Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique*, Société d'Édition d'Enseignement Supérieur, 1955, p. 117.
3. G. Héraud, *L'Europe des Ethnies*, Presses d'Europe, 1963, p. 259.
4. Géographie : Larousse encyclopédie universel, tome 1, Paris, 1949.
5. Définition donnée par l'Institut international pour les droits des groupes ethniques et le régionalisme de Munich, dans un projet de Convention entre les États membres du Conseil de l'Europe. Celui-ci n'a jamais été adopté.
6. Certaines ont été élaborées sur ce critère en Belgique, en Espagne, en Italie.
7. A. Lösch, *The Nature of Economics Regions*, *The Southern Economic Journal*, 1938.
8. F.E.O.G.A. : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.
F.E.D.E.R. : Fonds européen de développement régional.
F.S.E. : Fonds social européen.
9. Exemple : comment mesurer la détermination, ce facteur capital dans les situations conflictuelles.
10. Exemple : en République fédérale d'Allemagne, ces régions sont définies comme zones d'imbrication ou d'influence des centres.
11. Déclaration du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation : paragraphe no 4 (Bordeaux, 1er février 1978).
12. Dans le même temps, c'est en Espagne que le déséquilibre entre les régions est le plus net, encore plus grand que celui observé dans le Nord et le Sud de

l'Italie. Toutefois, dans ce dernier pays, un jeune sur trois est au chômage, contre un jeune sur deux en Espagne.

13. Concernant les disparités régionales quant au chômage dans la C.E.E., elles se sont multipliées par deux fois et demie entre 1975 et 1985.
14. Ces régions à problèmes sont reprises dans l'Acte Unique européen (article 130C) sous la dénomination globale de «zones industrielles en déclin».
15. Les disparités entre les régions de la Communauté se reflètent dans les valeurs extrêmes : 14 % pour la Crète et près de 50 % pour la circonscription de Stuttgart.
16. En effet, les disparités régionales en matière de performances économiques freinent la réalisation d'une cohésion économique et sociale tant sur le territoire national que dans l'ensemble de la Communauté. Aussi, les gouvernements nationaux poursuivent depuis longtemps des politiques régionales visant à stimuler le développement économique des régions en difficulté.
17. Signé à Luxembourg le 17 Février 1986 et à La Haye le 28 Février 1986, et entré en vigueur le 1er Juillet 1987.
18. Chiffres provenant du **Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté**, Bruxelles, C.E.E., mai 1987.