

## La dynamique politique de la régionalisation

Yves Mény

Volume 3, numéro 1, avril 1985

La décentralisation pour quoi faire?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002010ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002010ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Mény, Y. (1985). La dynamique politique de la régionalisation. *Cahiers de recherche sociologique*, 3(1), 25–54. <https://doi.org/10.7202/1002010ar>

# La dynamique politique de la régionalisation

Yves MÉNY

Le thème régional en Italie, France, Espagne a été presque constamment présent sur l'agenda politique depuis la Seconde Guerre mondiale. Les modalités en ont été certes fort différentes : comme thème de réforme de l'État en France et en Italie, comme objet de répression jusqu'à la mort de Franco en Espagne. Toutefois c'est moins l'existence d'un débat régionaliste qui constitue une nouveauté (dans les trois États-Nations centralisés, il s'agit d'un phénomène caractérisé par sa permanence) que le passage de revendications considérées comme minoritaires et marginales, à une phase de régionalisation, d'institutionnalisation des nouvelles structures de l'État.

Dans les trois pays, et sans préjuger de l'échec ou du succès des réformes entreprises, la réforme régionale constitue une mutation importante (France) et parfois même l'une des innovations institutionnelles les plus radicales qu'ait connues le pays (Espagne, Italie).

Comment interpréter cette évolution qui a conduit à faire de l'Italie, un État régional, de l'Espagne un État des communautés autonomes, de la France un État où, par un processus «incrémental», la région obtient finalement sa place? Quelle signification donner à ces mutations alors que

«the studies of the political development of modern industrial States have followed a centralist and deterministic paradigm in which successful modernization is equated with the triumph of the center over the periphery, with the integration of local institutions, social networks and political culture into a remarkably uniform social system»<sup>(1)</sup>.

La naissance et le développement du phénomène régional en France, Italie, Espagne ont donné lieu à de multiples analyses, mais si celles-ci permettent d'en expliquer les causes, d'en dévoiler les mécanismes, d'analyser les forces qui y contribuent, certains éléments restent peu élucidés. En particulier, le «pourquoi» du changement est peu explicité : la régionalisation est-elle simplement la réponse à des revendications de type culturel ou économique articulées en «forme régionale»? Mais dans ce cas, pourquoi la réponse de l'État central s'est-elle produite au cours des deux dernières décennies alors que les revendications régionalistes sont parfois vieilles de plusieurs siècles? Quels sont les facteurs de changement qui ont introduit cette novation? Pour réfléchir à ces problèmes et tenter de leur apporter une réponse, on peut partir de deux définitions, l'une négative, l'autre positive du changement.

«Le changement, énonce Louis Quéré, n'est ni une étape logique du développement du capitalisme; ni l'imposition d'un modèle d'organisation sociale meilleure parce que plus rationnel; ni le fruit spontané d'un accroissement des forces de production ou d'une maturation des contradictions d'un système; ni même le résultat naturel des luttes sociales et politiques»<sup>(2)</sup>.

Alain Touraine, lui, définit le développement politique comme «l'ensemble des actions qui fait passer une collectivité d'un type de société à un autre, défini par un degré plus élevé d'intervention de la société sur elle-même»<sup>(3)</sup>. Même si l'on peut critiquer l'expression de «degré plus élevé d'intervention» qui semble marquée par des connotations quantitativistes et évolutionnistes, la définition implique que le «développement» est caractérisé par une plus grande capacité de maîtriser l'organisation sociale. Elle diffère cependant des thèses développementalistes de Huntington qui considère que «political modernization involves the rationalization of authority, the differentiation of structures and the expansion of political participation»<sup>(4)</sup> et qui précise en outre que «the successful political modernization is the centralization of power necessary for social reform and the expansion of power necessary for assimilation»<sup>(5)</sup>. L'expression de Touraine «degré plus élevé d'intervention» n'a pas en effet pour conséquence obligée, la centralisation du pouvoir. Elle peut se réaliser à travers d'autres modes que celui de l'organisation rationnelle-jacobine de l'État. L'interprétation suggérée par Touraine nous paraît beaucoup mieux à même de rendre compte de la réalité politique contemporaine où le changement s'accompagne de profondes transformations des structures et des modes de régulation de l'État, sans qu'elles impliquent nécessairement «a political decay» (Huntington).

Partant de cette interprétation du changement, nous chercherons à montrer comment la politique de régionalisation, dans trois pays considérés, il y a peu, comme des prototypes de l'État-Nation centralisé, s'est développée depuis la Seconde Guerre mondiale pour construire un nouveau système institutionnel plus «légitime» que par le passé.

## 1. Les facteurs de la transformation de l'État

Pye et Binder<sup>(6)</sup> ont cherché à identifier cinq types de crise du développement politique énoncés comme crises d'identité, de participation, de distribution, de pénétration et de légitimité. Mais comme ils l'admettent eux-mêmes, la crise de légitimité est en fait l'aboutissement quasi-obligé des autres formes de crise dès lors qu'elles atteignent une certaine acuité. Cette crise témoigne de ce que l'État, en dépit de ce qu'Henri Lefebvre appelle sa catholicité (c'est-à-dire sa diffusion universelle), n'est qu'une construction qui doit être comprise comme «une innovation particulière, située dans l'espace et dans le temps».<sup>(7)</sup> L'État occidental contemporain apparaît dans cette évolution comme fragile — il n'a plus la maîtrise des phénomènes économiques et sociaux — et «overloaded» en raison des demandes de plus en plus nombreuses auxquelles il doit faire face.

Paradoxalement, la faiblesse de l'État naît de sa prétendue omnipotence : l'autonomie des personnes, des groupes ou des collectivités territoriales résulte souvent plus de l'incapacité de l'État bureaucratique à contrôler ses propres décisions que des garanties formelles qui leur sont données. D'autre part, l'État n'a su répondre que médiocrement aux exigences de démocratie et de participation politique exprimées de plus en plus fortement par une population mieux informée, mieux éduquée, mieux socialisée du fait de l'industrialisation et de l'urbanisation. L'État centralisé est apparu comme défaillant à la fois dans ses finalités (n'a-t-il pas permis ou favorisé les dictatures?) et dans l'exercice de ses tâches (efficacité administrative, redistribution des ressources). Dans les crises qui ont affecté l'État au cours de ces dernières décennies, la régionalisation est ainsi apparue comme un remède aux inégalités territoriales et au «deficit of democracy» du système centralisé.

### 1) Régionalisation et développement

Les différences sociales, la disparité des revenus, l'inégale distribution des richesses peuvent être analysées en termes d'exploitation et de luttes de classes et être à la source des clivages partisans. Mais ces mêmes problèmes, en particulier dans les années 50 et 60,

ont de plus en plus été analysés en termes territoriaux. Comme le souligne J. Gottman<sup>(8)</sup>, le territoire est en lui-même une notion neutre mais il devient politiquement signifiant du fait de l'interprétation et des valeurs que lui accorde une population (pour des raisons ethniques, historiques, linguistiques, etc...). Le territoire devient alors «a concept generated by people organising space for their own aims»<sup>(9)</sup>. La transformation radicale du régionalisme dans les années 50 et 60 a été la *mobilisation de la périphérie pour son développement*. Certes les facteurs culturels, religieux ou politiques ont été essentiels dans des régions telles que le Pays Basque, la Catalogne ou le Tyrol du Sud. Ils ont aussi contribué à l'agrégation des intérêts en Occitanie, en Corse et en Sicile.

Mais même dans les régions les plus favorisées, la thématique du développement régional n'est pas absente : elle a pu être à l'origine des mouvements autonomistes contemporains ou prendre des formes spécifiques aux régions les plus riches. Le problème du développement et des ressources ne doit pas être considéré seulement à un moment T mais «overtime», aussi bien dans son expression passée que dans ses développements potentiels. Par exemple, l'expression du nationalisme catalan peut être située en 1898 avec la perte de Cuba et des importants marchés, en particulier textiles, liés au commerce colonial. C'est en réaction à cette situation que la bourgeoisie catalane et les notables créèrent «l'Union Regionalista».

«It has been argued, écrit Diaz Lopez, that the Catalan textile haute bourgeoisie skilfully utilized demands for autonomy as an instrument of blackmail against the Madrid Government in order to obtain a larger share in the decision-making on questions of economic policy»<sup>(10)</sup>.

De même le «Partido Nacionalista Vasco» fut créé en 1895 par Sabino Arana, dans le contexte de changements économiques et sociaux considérables entraînés dans les années 1890-1900 par l'exploitation des mines de fer. Entre 1886 et 1900 la population s'accrût de 48% et Bilbao passa de 20.000 à 100.000 habitants en trente ans. Autrement dit, si le sous-développement régional est un puissant facteur de mobilisation, les changements économiques et sociaux ne sont pas moins déterminants. Le sous-développement provoque des revendications, le développement inégal favorise les attentes, la richesse régionale, les tendances centrifuges pour peu que les élites ne soient pas parfaitement intégrées dans le système national (cf. l'exemple de l'Écosse).

Il reste qu'en France et en Italie (et partiellement en Espagne) les revendications se sont développées à partir de l'analyse du sous-développement d'une partie du territoire national (Iles et Mezzogiorno en Italie, Bretagne, Occitanie et Corse en France).

Paradoxalement, c'est l'intégration de plus en plus accentuée des économies régionales dans le système capitaliste qui a suscité ce regain de régionalisme. Mais comme l'avait indiqué Edgar Morin dans son étude sur un village de Bretagne, le changement a de doubles implications.

«Le processus de centralisation et de modernisation qui produit l'homogénéité culturelle et l'intégration politique produit aussi la prise de conscience ethnique et un désir croissant d'identification et d'appartenance à une communauté moins impersonnelle que la société nationale<sup>(11)</sup>».

Le prix à payer par de nombreuses catégories sociales est apparu plus clairement à l'occasion de ces mutations : paysans exilés vers les villes, artisanat rural condamné par la modernisation des modes de production, ouvriers agricoles chassés par la mécanisation de l'agriculture, petits commerçants et industriels ruinés par la transformation des modes de production et de distribution, intellectuels incapables de trouver un emploi dans leur région d'origine et contraints eux aussi d'émigrer vers les grands centres urbains.

La protestation de ces classes sociales «sinistrées du progrès» s'est souvent exprimée de manière sectorielle (poujadisme en France, protestations paysannes) mais les couches intellectuelles (de la région ou émigrées) ont contribué par leurs analyses à donner aux problèmes spécifiques des catégories concernées une dimension commune : pour reprendre l'analyse de Renaud Dulong, le cadre territorial qui pourrait «n'être qu'une coque vide» devient l'élément que «les acteurs sociaux remplissent de sens pour affirmer des enjeux qui ne peuvent l'être autrement».<sup>(12)</sup>

Les mouvements de protestation et d'organisation régionales visaient à obtenir un meilleur sort économique pour les régions les plus défavorisées. Les «comités d'expansion» qui se créèrent dans de nombreuses régions françaises à cette époque apparurent bien vite au gouvernement central comme des dangers potentiels. Pour contrôler leur composition et récuser l'une de leurs revendications (des lois-programme régionales) le pouvoir central institua une procédure «d'agrément», c'est-à-dire un mode de légitimation-contrôle et commença à évoquer la possibilité de «régionaliser» le plan. Cette politique de contre-feu a certes permis de retarder une régionalisation plus substantielle, mais elle a paradoxalement con-

tribué à élargir le camp des régionalistes (en y incluant les technocrates et les fonctionnaires favorables à une modernisation de l'administration) et à renforcer la légitimité de la régionalisation présentée désormais comme un instrument de changement au lieu d'être considérée comme une revendication passiste<sup>(13)</sup>.

Le même phénomène s'est d'ailleurs produit en Italie et en Espagne. Comme en France où la régionalisation des services administratifs sous l'égide du préfet de région avait pour objectif de remédier à la trop grande «sectorialisation» des services en introduisant une coordination horizontale, se fit jour en Italie une demande en faveur d'une programmation qui mettrait de l'ordre dans la jungle bureaucratique et permettrait un développement plus équilibré. Au cours des années 60 et des expériences de centre-gauche, le maintien de la régionalisation sur la scène politique tint davantage à cette perspective techno-économique qu'aux implications éventuelles d'une mise en œuvre de la Constitution. À cette époque, l'objectif de rationalité administrative se substituait — ou s'ajoutait — aux idées de «garantismo» et de démocratisation prévalentes durant l'après-guerre. La régionalisation devenait *la* solution pour mettre fin à la pesanteur bureaucratique centrale, réduire la pression des intérêts sectoriels, réduire la prolifération des «enti» à vocation fonctionnelle et clientéliste. C'est ainsi que furent créés en 1965 les Comités régionaux de programmation économique (C.R.P.E.), composés d'élus et de représentants des secteurs économiques et sociaux. Bien vite, cependant, cet ersatz de régionalisation apparut insuffisant. La légitimation politique de la planification ne pouvait se satisfaire — comme la France le découvrait parallèlement avec les Commissions pour le développement économique régional (C.O.D.E.R.) — d'une élaboration par un comité d'experts, fussent-ils les plus compétents. L'Espagne de Franco a elle aussi suivi le même type d'itinéraire. Tout en combattant les nationalismes qualifiés de «séparatistes», le régime franquiste réintroduisait paradoxalement une régionalisation de type technocratique à travers le processus de planification. Comme en France et en Italie ce «régionalisme d'État» n'avait pas d'autre fonction que de renforcer l'appareil central dans sa tentative de contrôler le développement économique et la modernisation du pays. Ainsi que le soulignent S. Martin Retortillo et J. Salas «El neoregionalismo, tal y como aparece en la realidad, no es en definitiva sino una variedad, mas sutil incluso, del centralismo politico y administrativo»<sup>(14)</sup>.

Le développement économique et la planification vont réintroduire la régionalisation sous une forme centraliste et technocra-

tique et lui donner les couleurs de la modernité. Cette régionalisation sera récusée dans ses modalités par tous les régionalistes et par les partis ou groupes attachés au principe démocratique de l'élection mais elle va contribuer à légitimer la région comme instrument du changement.

## 2) *Régionalisation et démocratisation*

L'un des mythes les mieux ancrés de ces dernières années a été la conviction que la régionalisation était synonyme de démocratisation, de participation populaire. Rien ne prédisposait pourtant à une telle analyse. En France, la Révolution de 1789 s'est faite contre les corps intermédiaires — qu'ils soient professionnels ou territoriaux — les provinces-régions ont été bien davantage perçues par les Républiques successives comme les bastions de la réaction que comme de nouveaux lieux de liberté. L'attitude des libéraux puis de la gauche fut identique en Italie au moins jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

Le changement d'attitude qui a permis d'identifier régionalisation et démocratisation résulte de facteurs multiples, les uns communs aux divers États-Nations, les autres spécifiques à chaque pays concerné.

2.1- Incontestablement, en Italie et en Espagne l'identification de la régionalisation à un surcroît de démocratie résulte d'une réaction à l'encontre de régimes dictatoriaux identifiés à une centralisation renforcée. La suppression des libertés démocratiques par Mussolini ou Franco, la mise sous tutelle des communes et des provinces, le renforcement des pouvoirs des préfets et des gouverneurs apparaissaient comme autant de mesures permises ou facilitées par la centralisation. Cette assimilation permet à son tour la construction d'une nouvelle équation (régionalisation = démocratie) qui reprend, généralement au profit de la gauche, le vieux thème traditionaliste de la limitation territoriale du pouvoir. Faire de la région un nouveau cadre d'épanouissement des libertés est une perspective qui reçoit un large support : les partis régionalistes y souscrivent par idéologie et par stratégie; les partis nationaux italiens peuvent y voir une «garantie» contre le risque d'un retour à la dictature, ou un contrepoids à la domination d'un seul parti — les partis de gauche en Espagne ont également exploité le sentiment autonomiste pour lutter contre le franquisme à la fois antidémocrate et centralisateur. Cette attitude de réaction est encore plus évidente par comparaison avec la France qui a redoublé de jacobinisme en 1945-46 par opposition à l'idéologie régionaliste affichée par le régime de Vichy.

2.2- Les formes de régionalisation technocratiques des années 60 appelaient un surcroît de démocratie. Les tentatives de planification et de régionalisation administrative et/ou économique requéraient un mode de légitimation accepté par la culture politique dominante. De ce point de vue les tentatives néo-corporatistes des années 60 en France et en Italie étaient inacceptables et incitaient la classe politique à réclamer la «démocratisation» de ces nouvelles institutions alors que fondamentalement c'était leur principe même qui était contesté. Les partis politiques — en particulier en France — se sont trouvés pris dans un processus de surenchère à l'égard d'une réforme qu'ils n'avaient ni voulue ni préparée. En outre, la revendication d'une «régionalisation démocratique» se trouvait renforcée en France par les critiques adressées aux notables des départements auxquels on opposait les «forces vives», c'est-à-dire les catégories sociales dynamiques que le gaullisme cherchait à capter à son profit.

2.3- À la fin des années 60 et durant les années 70, les formes de participation politique, tant en France qu'en Italie seront vivement contestées pour leur formalisme, leur insuffisance ou leur inadaptation. Avec des présupposés antagonistes et des objectifs radicalement différents, les formes de démocratie traditionnelle seront critiquées aussi bien par De Gaulle que le PSU en France, la gauche extra-parlementaire et le Parti communiste en Italie.

La mise en place de formes de participation plus adaptées prendra des physionomies diverses : sectorielles (étudiants, travailleurs) ou territoriales (conseils des quartiers en Italie, commissions extra-municipales en France, «pouvoir régional» dans les deux pays). Il est symptomatique qu'en Italie, les statuts régionaux ont multiplié les déclarations solennelles sur la nécessité de démocratiser la vie politique régionale (référendums, diffusion de l'information) et qu'en France, la «démocratisation» des régions (c'est-à-dire, l'élection au suffrage universel du Conseil régional) a été la première décision du nouveau gouvernement Mauroy.

2.4- La dimension culturelle du régionalisme s'est également transformée au cours des dernières décennies. Conçue d'abord comme un moyen de préserver l'héritage linguistique ou les coutumes spécifiques d'un groupe face à la prétention de l'État central d'imposer la langue, les modes de pensée et les valeurs des élites nationales, la revendication culturelle est devenue de plus en plus une sorte de droit fondamental certes lié à un territoire, à un groupe mais aussi fondamentalement personnel. Autrement dit, si les revendications culturelles ou linguistiques ont eu un succès certain

même dans les régions où la langue minoritaire est en déclin (voire en train de disparaître) c'est qu'il paraissait intolérable que le droit de pratiquer sa langue ou de vivre sa propre culture fût dénié par l'État<sup>(15)</sup>. On a souvent raillé les revendications culturelles d'intellectuels revendiquant des droits pour une langue qu'ils ne parlaient pas ou ne pratiquaient que de manière purement artificielle. Mais c'est oublier que le combat pour les droits culturels a de plus en plus été conçu comme une liberté démocratique fondamentale qu'un État libéral ne pouvait dénier pas plus qu'il ne peut récuser la liberté de pensée ou d'expression. La revendication de nature ethnique, forte au Pays Basque, en Catalogne, au Tyrol du Sud, en Corse ou même en Bretagne a trouvé des alliés naturels chez tous ceux qui cherchaient à démocratiser l'État centralisé et à le rendre moins intolérant à l'égard de ses minorités linguistiques. La démocratisation de l'État a donc, elle aussi, constitué un thème qui a permis d'élargir le front régionaliste bien au-delà de ses dimensions initiales, en particulier en permettant des alliances avec les partis de gauche, traditionnellement jacobins mais prêts dans la phase actuelle du développement de l'État à accepter cette «avancée» de la démocratie.

3) La mobilisation périphérique en faveur du développement et de la démocratisation a pris des formes diverses. Tantôt, les régions ont cherché à organiser et défendre leurs intérêts en accordant massivement leur confiance à un parti national en position de «patron». C'est généralement le cas en Italie et en France des régions fortement marquées par les clivages religieux : le Mezzogiorno, la Vénétie, la Sicile, l'Alsace, la Bretagne sont ou ont été démocrates-chrétiennes; l'Émilie-Romagne, le Languedoc communistes ou socialistes. La revendication régionaliste s'accompagne d'une forte intégration au système politique national grâce à un parti monopolistique qui sert de relais entre le Centre et la périphérie.

Dans d'autres hypothèses, la spécificité régionale se marque par «l'autonomisation» des fractions régionales des partis, selon des degrés variables d'indépendance : Parti communiste catalan, Parti socialiste andalou par exemple. Des partis régionalistes enfin peuvent tenter, en rupture avec le système national, de représenter les intérêts de leur territoire : U.D.B. en Bretagne, F.N.L.C. en Corse, Convergencia y Unio, P.S.C. en Catalogne, P.N.V., F.F., etc... au Pays Basque, S.V.P. dans le Tyrol du Sud. Cependant cette rupture est plus apparente que réelle grâce à des coalitions entre partis nationaux et régionaux au Centre et à la périphérie (D.C.-S.V.P. en Italie, U.C.D. et Convergencia y Unio en Espagne, P.C.-P.S.-U.D.B. en Bretagne).

L'agrégation des intérêts régionaux peut s'effectuer également en dehors du cadre des partis. Ce fut le cas en France au milieu des années 50 dans un pays où la pénétration partisane est traditionnellement faible et où leur image de marque était, à l'époque, très dévaluée. En particulier la Bretagne, des années 50 jusqu'au début des années 70 donna l'image d'une province doublement atypique sur le plan politique : manifestement plus à droite que la moyenne nationale d'une part; contradictoirement fidèle au pouvoir central dans les scrutins électoraux et contestataire dans ses mouvements sociaux d'une ampleur et d'une violence remarquables.

Dans tous les cas, le rôle des intellectuels a été considérable et en particulier en France et en Espagne. Les «forces vives» contestatrices de l'ordre ancien, peu satisfaites des structures et des programmes des partis politiques, moins liées que les générations précédentes (ouvriers — paysans) par des allégeances de classe ou de religion ont trouvé dans le régionalisme un champ pour l'expression de leurs protestations, un mode d'articulation de revendications traditionnelles et nouvelles, un challenge vis-à-vis des élites anciennes, des «notables». Bien que les études sur la composition de ces groupes soient peu nombreuses, il apparaît de la convergence des observations et analyses<sup>(16)</sup> que le régionalisme (comme aujourd'hui l'écologie) est un mouvement développé et amplifié par les intellectuels sur un terrain déjà favorable. Même en Espagne, où l'après franquisme a vu la multiplication des groupes nationalistes ou autonomistes, l'ampleur du vote populaire en leur faveur est resté limité. Juan Linz écrit par exemple :

«The importance of regional politics and the bitterness of some of the nationalist protest should not lead us either to ignore the fact that regions with a traditional or recently strengthened autonomy aspiration represent 46% of the electorate and 44.6% of the voters, but that the parties based on these aspirations had obtained only 6 percent of the vote; and that therefore a very large part of the potential electorate of regional parties had preferred statewide parties. (...) Many were surprised after June 15, 1977 that the very nationalist and regionalist parties, that had occupied the limelight during the pre-democratic in the unitary organizations of the opposition at the regional level, made such a poor showing. The important rôle in the formation of parties in that pre-democratic period of intellectuals, professionals, and students, contributed to the distorted image of the intensity of nationalistic and autonomy movements and the extent to which other issues appeared more central to the voters».<sup>(17)</sup>

Du fait même de la distorsion entre la mobilisation politique d'élites souvent marginalisées par les structures officielles et le com-

portement électoral de la masse des électeurs, la capacité d'extraction des ressources du pouvoir central par les régions est elle-même très variable. Pour reprendre la formulation de Stein Rokkan «votes count, resources decide». Cette capacité a souvent moins dépendu de l'organisation politique régionale (en partis régionaux ou fractions de partis nationaux, etc...) que de l'aptitude de la région à accéder au Centre ou à menacer les intérêts des partis dominants. Comme l'a souligné Pierre Vilar, le vrai problème ne réside pas dans les facteurs de différenciation (géographie, ethnie, langue, droit, psychologie ou histoire), mais plutôt dans «the reason why a given medium in a given moment becomes conscious of them»<sup>(18)</sup>. Les partis autonomistes, régionalistes ou nationalistes ont toujours été très faibles en France — et pas seulement pour des raisons de réglementation électorale — mais cela n'a pas empêché les régions les moins développées d'obtenir des aides massives de l'État pour peu qu'elles se soient mobilisées politiquement. La conjonction des mouvements sociaux et de la pénétration du Centre par les notables locaux (grâce au cumul des mandats) a été d'autant plus «bénéfique» que l'État était prêt à payer le prix (au sens plein du terme) du maintien d'un système contrôlé par le pouvoir central. Cette attitude peut aller jusqu'à la caricature dans le cas des départements et des régions d'Outre-Mer où l'intransigeance politique s'est accompagnée de largesses financières considérables. La politique de développement régional n'a pas eu seulement pour objectif de compenser territorialement les effets de la modernisation économique et son impact social. Elle a aussi permis d'éviter que l'agrégation territoriale des problèmes n'affecte la structuration centralisée des partis politiques. La menace que les partis régionalistes pouvaient faire peser sur les partis nationaux en empiétant sur leur électorat a constitué un argument décisif : le Parti travailliste s'est intéressé à l'autonomie de l'Écosse et du Pays de Galles le jour où ses positions ont été menacées par le Scottish National Party et le Plaid Cymru. Le processus de contamination régionaliste a été également assez remarquable en France dans les années 60, tant à gauche qu'à droite. En Espagne, les deux partis nationaux de gauche (socialiste et communiste) de même que l'U.C.D. adoptèrent une ligne pro-régionaliste de peur de laisser le champ libre aux groupes autonomistes dans les régions les plus politisées (Pays Basque et Catalogne en particulier). En Italie, la Démocratie chrétienne a réussi à supplanter dès la fin de la guerre l'autonomisme militant de la Sicile et en dépit de divergences locales, à coopérer étroitement avec le SVP dans le Tyrol du Sud.

Au total, le challenge qu'a constitué pour l'État central la revendication du développement régional lui a été finalement

bénéfique. Cette revendication était en effet contradictoire : sous une rhétorique d'autonomie, elle véhiculait une logique centralisatrice. En dépit de la régionalisation de certains pouvoirs ou de certaines procédures, la politique de développement régional a surtout renforcé le pouvoir central par la mise en place d'instruments financiers ou administratifs nouveaux : D.A.T.A.R. (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et fonds pour l'aménagement du territoire en France; Cassa per il Mezzogiorno et Fonds de péréquation en Italie (on estime à 85% du total le pourcentage des dépenses régionales à caractère lié); fonds de péréquation et tentatives de «rationalisation» et «d'harmonisation» en Espagne (alors que les communautés autonomes sont à peine en place).

Quant au processus de démocratisation, il a certes rendu plus complexe (et plus délicat) les mécanismes de contrôle du Centre. Mais les nouveaux modes de régulation, plus politiques et moins autoritaires ont évité des crises dramatiques (Italie, Espagne) ou atténué les tensions du système (France). En dépit des apparences premières les concessions faites au régionalisme ont permis de consolider des États dont le mode de fonctionnement bureaucratique, centralisé, hiérarchique était devenu incompatible avec les mutations de ces trente dernières années.

## 2. Les stratégies du changement

Dans son étude sur «Spanish Basque Ethnicity as a historical process» Greenwood souligne que «ethnicity is highly malleable and responsive to the circumstances in which group find themselves<sup>(19)</sup>. La même remarque pourrait être faite de «l'idéologie» régionaliste.

Les partis ont considérablement modifié leurs positions d'une époque à l'autre — ce qui après tout se justifie par des considérations de stratégies, de mutations économiques et sociales etc... — et les positions régionalistes ont été défendues par les courants les plus divers (de l'extrême gauche à l'extrême droite) ou par des fractions plus ou moins importantes dans quasiment toutes les formations politiques.

1) *En France*, la politique de régionalisation a été traditionnellement défendue par les milieux traditionnalistes, généralement dominés par les aristocrates et les catholiques. La nostalgie d'une monarchie idéale fondée sur les corps intermédiaires et l'hostilité au gouvernement central à partir de 1830 alimenteront un courant constant en faveur d'une régionalisation nostalgique et réaction-

naire. La fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> sont exemplaires de cette idéologie imprégnée d'histoire, teintée de romantisme qui inspire parfois des tentatives d'organisation sociale comme l'a montré S. Berger dans son ouvrage sur le mouvement coopératif en Bretagne «Peasants against politics»<sup>(20)</sup>. A gauche, le mouvement fédéraliste trouve à l'époque son théoricien le plus aigu et son défenseur le plus éloquent chez Proudhon. Une tentative de rapprochement et des essais de «coalition» régionalistes seront tentées par la Fédération régionaliste française mais les affirmations de soutien qui vont de Maurras à Clemenceau ne vont pas au-delà des déclarations de bonnes intentions et n'arrivent jamais à surmonter les cliques politiques ou religieux.

L'intermède de Vichy discrédite la droite et renforce le front antirégionaliste, mais cette «traversée du désert» va en permettre une renaissance en dehors des sources traditionnelles, c'est-à-dire la droite réactionnaire. De toutes façons, comme le souligne Th. Zeldin, un certain nombre de réformes effectuées entre 1940 et 1944 subsisteront ou réapparaîtront ultérieurement «les innovations (des fonctionnaires de l'administration centrale) en matière d'organisation de l'État furent décisives pour le caractère futur de la société française»<sup>(21)</sup>. La régionalisation réapparaît donc sous des formes larvées et disparates : régionalisation administrative dès 1946-1947 avec la création de circonscriptions régionales de l'État, régionalisation économique à partir de 1955 avec la création des comités d'expansion. Parallèlement se développent des mouvements régionalistes de plus en plus diversifiés politiquement : les traditionalistes survivent, mais la prise de conscience des jeunes générations mieux éduquées et obligées de s'expatrier radicalise progressivement les revendications. Par scissions successives, les groupuscules régionalistes se multiplient, couvrant tout le spectre des options, de l'extrême-droite à l'extrême gauche. Parallèlement les groupes les plus affectés par le sous-développement régional (paysans en particulier) n'articulent plus leurs revendications seulement de manière sectorielle et corporative, mais lui donnent souvent une coloration régionale qui permet d'élargir l'assise sociale des soutiens. C'est en particulier net dans les révoltes paysannes ou ouvrières des années 60 en Bretagne. Enfin, les secteurs les plus dynamiques de l'administration (en particulier ceux impliqués dans la planification ou les politiques de développement économique) militaient eux-mêmes en faveur d'une régionalisation renforcée. Les tentatives de politique régionale qui ont été faites en France de 1955 à 1980 se sont révélées des demi-succès ou parfois des échecs, car cette constellation de militantisme régional hétérogène n'a jamais pu se transformer en une coalition politique solide. Comme l'a sou-

ligné Sidney Tarrow «although there were *force vives* in the society, there were socially and ideologically too disparate to combine in the same movement»<sup>(22)</sup>. Le projet de régionalisation en 1969 fut rejeté par la plupart des partis et la quasi-totalité des mouvements régionalistes en dépit des concessions qu'il semblait faire à leurs revendications. La base politique — réduite aux seules forces gaullistes — était en effet trop étroite pour permettre l'adoption d'une réforme d'un tel enjeu. Loin de contribuer à la construction d'une coalition plus large pour renforcer un gaullisme en perte de vitesse, le projet référendaire proposé par De Gaulle affaiblissait même ses soutiens antérieurs : les gaullistes les plus jacobins ne se ralliaient qu'au nom de la fidélité personnelle au Général de Gaulle et les Républicains indépendants profitaient de l'occasion pour se démarquer de la politique gaulliste en «refusant leur oui».

La constitution de cette large coalition politique — qui dépasse le cadre strict des partis représentés au parlement — n'a été possible qu'en 1981 après la victoire de F. Mitterrand. Partis socialiste et communiste s'étaient en effet mis d'accord sur un «minimum commun» en matière régionale afin d'élargir les pouvoirs des établissements publics régionaux, mais surtout d'accentuer leur démocratisation et leur représentativité. Plus important encore, la nature composite du Parti socialiste a permis d'intégrer les nombreuses variantes du régionalisme de gauche : régionalisme notabiliaire de Defferre ou Chandernagor, régionalisme pragmatique de Mauroy, moderniste de Rocard et Delors, culturel de Le Pen et Taddéi (proches des groupes de défense des «minorités nationales»).

Même si les premières mesures adoptées n'ont pas donné entière satisfaction aux courants régionalistes les plus radicaux, du moins ont-elles été judicieusement choisies pour obtenir le consensus le plus large tant des partis nationaux de la majorité que des partis et groupes régionaux.

2) *Les péripéties de la régionalisation en Italie* soulignent également que les poussées de la régionalisation sont liées aux convergences programmatiques des partis et particulièrement des deux principaux, D.C. et P.C.I.

Les phases essentielles de la régionalisation en Italie se regroupent autour de trois pôles : 1946-48, 1968-70, 1976-77. La première correspond à la création d'un État régional dans la constitution républicaine, la seconde au déblocage d'une réforme paralysée vingt ans durant par l'obstructionnisme démocrate-chrétien, la troisième à l'approfondissement d'une réforme encore inachevée.

Durant la première période, le consensus n'existe initialement que sur la régionalisation dans les îles (Sicile et Sardaigne) et dans les régions de minorités linguistiques. Pour le reste s'affrontent les «régionalistes» (D.C., Parti d'Action, Républicains) et les «unitaires» (Partis socialistes et Communistes). Dans la motion de son Conseil National du 11 septembre 1944, la Démocratie chrétienne déclarait :

- Après avoir enregistré  
«Que les principales causes des atteintes à la liberté qui trouvaient leur apogée dans l'État fasciste tiennent à la centralisation bureaucratique de l'État et à la suppression des autonomies locales...
- Constate :  
Que la totalité des partis démocrates et libéraux acceptent aujourd'hui la constitution des régions, véritables organes intermédiaires entre la commune et l'État qui font partie de celui-ci, mais avec la plus large autonomie
- Affirme sa volonté de créer des régions autonomes garanties par la Constitution»<sup>(23)</sup>

Deux ans plus tard, la résolution du Ve Congrès National du Parti communiste italien prend résolument le contre-pied des partis régionalistes et «préoccupé de défendre et de réaliser l'unité politique et morale de la Nation, s'oppose à toute forme d'organisation fédérale de l'État, car il y voit un danger pour l'unité si difficilement acquise». Togliatti, en janvier 1947 revenait à la charge en prononçant un discours antirégionaliste à Florence et le 4 juin, l'Unità titre : «L'autonomie régionale freine le progrès de la nation». Jusqu'à cette date les discussions de l'Assemblée Constituante sont bloquées. Mais la guerre froide et ses conséquences internes (socialistes et communistes sont exclus du gouvernement fin juin 1947) mettent la Démocratie chrétienne en position dominante à l'échelon central. Le P.C.I. change alors radicalement ses vues et adopte l'attitude («le garantismo») qui constituait jusque-là l'axe central de la position démocrate-chrétienne. Le 12 juin 1947, le député communiste Laconi s'en explique : «Nous n'avons pas pu ne pas tenir compte de la tournure que prend l'évolution de la société italienne qui nous cause quelque inquiétude, nous qui défendons le régime démocratique, et qui désirons établir dans le pays de solides remparts contre toute tentative de violation de la liberté et des principes essentiels de la démocratie. C'est pour cette raison que nous acceptons la solution intermédiaire consistant en l'établis-

sement d'un ordre juridique régional, contenu dans les limites propres à préserver l'unité politique du pays, mais capable, s'il en était besoin, de faire des régions de solides instruments de défense de la liberté et de la démocratie»<sup>(24)</sup>. L'adoption du titre V de la Constitution résulte de l'acceptation par les principaux partis de l'après-guerre d'une plate-forme commune correspondant à leurs exigences réciproques du moment : la D.C. était prête à atténuer son projet régional dès lors que la conjoncture politique lui donnait la capacité de contrôler le pouvoir central tandis que le P.C.I. voyait dans les régions — comme la D.C. deux ans plus tôt — un rempart contre le «totalitarisme» d'un parti. Il est en tout cas significatif que cette réforme majeure ait été acceptée ou voulue principalement par deux partis qui, à l'époque connaissent au moins une caractéristique commune : l'un et l'autre ont été (ou se sont) exclus du pouvoir jusqu'à la chute du régime fasciste. Décidés cette fois à prendre leur part dans la vie politique italienne et craignant d'en être exclus comme par le passé, les deux principaux partis de l'après-guerre vont concevoir la région comme le rempart contre de possibles et nouvelles évictions. Dès l'origine donc — et en dépit de sincères adhésions ou de forces objectives telles les revendications des mouvements régionalistes — la régionalisation va être un instrument au service des partis et ses avatars sont liés aux intérêts et aux rencontres programmatiques des principaux acteurs.

L'étouffement progressif de la régionalisation (dont la Loi Selva de 1953 est sans doute l'exemple le plus éclatant) répond au besoin du parti dominant de la vie politique italienne de 1948 aux années 60. Certes les expériences de centre-gauche sont une occasion pour évoquer une fois de plus la mise en œuvre de la Constitution. Mais la Démocratie chrétienne qui retarde systématiquement le processus, crée et renforce un réseau d'institutions fonctionnelles qui se substituent à la régionalisation et renforcent son contrôle clientéliste. Toutefois, comme en France et en Grande-Bretagne à la même époque, le débat régional s'enrichissait des nouvelles perspectives apportées par la «programmation». L'adhésion de principe de la gauche, la faveur des courants modernistes ou technocratiques à l'égard de la planification permettaient à la fin des années 60 des convergences d'un type nouveau. Enfin, la coalition de centre-gauche, formée sur un programme de réformes devait, sous peine de se dissoudre, adopter au moins quelques mesures. Dès 1963, Aldo Moro dans sa déclaration d'investiture rappelait que «l'ampleur et l'importance de la réforme (régionale) en avaient jusqu'alors rendue difficile l'application, en l'absence

d'une majorité politique homogène capable de soutenir le poids d'une telle innovation et d'éviter les risques de désagrégation du tissu unitaire de l'État»<sup>(25)</sup>. Sous les pressions de ses partenaires de gauche, la D.C. finit par accepter les modalités d'élection des assemblées régionales et la loi électorale fut adoptée le 17 février 1968.

Ce fut toutefois l'explosion sociale de 1968 qui fut décisive pour la mise en œuvre finale des régions au niveau politico-juridique. Sous la pression des événements et des demandes sociales, le gouvernement et le parlement adoptent au cours de l'année 70 des mesures fondamentales (statut du travailleur, mise en œuvre du référendum d'initiative populaire, loi financière régionale). À cet égard, la régionalisation satisfait à la fois des exigences communes à tous les partis et des intérêts spécifiques à la D.C. et au P.C.I. :

— En Italie, comme en France, les revendications sociales, ouvrières, universitaires en particulier portent sur une plus grande participation des individus à la vie collective tant dans le travail que dans les modes d'expression politique. La région apparaîtra comme niveau territorial d'agrégation sociale et de participation particulièrement adapté : comme en France, les courants traditionnalistes, modernistes, technocratiques, révolutionnaires joindront leurs voix pour une revendication apparemment commune, mais de nature très hétérogène. Mais à la différence de la France, les partis réussiront à les agréger et tenteront par ce biais de récupérer une légitimité contestée au profit de structures plus dynamiques (syndicats) ou plus nouvelles (consigli di fabbrica, di quartiere etc...) De ce point de vue les intérêts de tous les partis convergent pour trouver des solutions institutionnelles adéquates en réponse à la crise sociale. La D.C. et le P.C.I. ont en outre de bonnes raisons de se rejoindre sur la politique régionale quoique pour des raisons substantiellement différentes :

— La D.C. au pouvoir depuis vingt ans, présente non seulement au Centre mais dans tous les secteurs de la vie politique, économique et sociale grâce à un réseau capillaire d'institutions sous son contrôle est profondément menacée par une révolte qui la prend pour cible principale. Régionaliser permettait comme l'a souligné P. Farneti<sup>(26)</sup> de décentraliser la conflictualité sociale, de confier aux organes nouveaux la responsabilité des secteurs les plus sensibles (services collectifs : écoles, hôpitaux, logement, transport) et d'associer la gauche (et en particulier le P.C.I.) à la gestion de la crise dans les domaines les plus affectés par les migrations intérieures, l'industrialisation et l'urbanisation effrénées des métro-

poles du Nord. En outre, en accordant au P.C.I. la gestion de quelques régions acquises à lui par avance, la D.C. pouvait espérer la continuation de sa domination nationale tout en libérant la pression d'une fraction des formations exclues de façon permanente de l'exercice du pouvoir, bref substituer à une alternance diachronique au sommet, une «alternance» synchronique et partielle Centre-périphérie.

Pour sa part, et en dépit des risques politiques impliqués par un tel choix, le P.C.I. voyait dans les régions la possibilité de sortir de son isolement politique, de démontrer sa capacité à gouverner (au-delà de la simple gestion municipale) et de renforcer sa légitimité à travers la démonstration de ses qualités politiques et administratives. Cette stratégie, certainement bénéfique dans un premier temps a cependant eu des coûts élevés. Lorsque le P.C.I., à la recherche de nouvelles alliances politiques et sociales, lança en septembre 1973 la stratégie du compromis historique afin de recréer le climat et les conditions qui avaient permis l'instauration de la République et d'une Constitution démocratique, les régions devinrent le terrain d'élection des expériences tentées ultérieurement à l'échelon central. Après ses succès électoraux de 1975 que le P.C.I. interpréta comme une approbation de sa stratégie, celui-ci fut associé — sans participation — aux juntes qu'il ne contrôlait pas dans les régions où son influence était importante. La Lombardie fut la première à expérimenter cette association sans participation qui préfigure l'expérience Andreotti de 1976. Comme le souligne Jean Musitelli :

«le rôle des régions s'est révélé déterminant pour tester les modes d'associations du P.C.I. au pouvoir et faciliter l'évolution nationale en ce sens. La participation active des communistes au gouvernement local a contribué à renforcer leur légitimité et leur crédit tout en faisant tomber une partie des préventions de la frange de l'opinion et de la classe politique la plus hostile à leur égard».<sup>(27)</sup>

Mais, en dépit de l'acceptation du prix à payer pour cette légitimation (en termes de conflits internes, de dissensions avec les syndicats), l'addition est assez lourde. Le paradoxe remarque Gianfranco Pasquino :

«lies in the fact that the P.C.I. was considered responsible for the (relative) failure of the phase of «national solidarity», that is a non-governing party was penalized electorally for its inability to influence the process of decision-making of a government controlled and staffed by another party»<sup>(28)</sup>.

Il est indéniable que la régionalisation a bénéficié de ce consensus qui a permis la relance d'un processus de transfert de grande ampleur. Il n'en reste pas moins que ces progrès — ou les reculs — ne sont que les conséquences indirectes, voulues ou non, de stratégies partisanes nationales. Deux exemples récents tendent à démontrer que la politique de régionalisation n'est que l'accessoire. D'une part le P.C.I., primordialement intéressé à son insertion dans le système politique, a adopté une attitude beaucoup plus prudente au fur et à mesure que son association aux responsabilités régionales et nationales se renforçait<sup>(29)</sup>. D'autre part, les stratégies nationales qui avaient eu des effets positifs sur le développement régional durant les années 70 jouent plutôt en sens contraire aujourd'hui. Déjà la démission du Gouvernement Andreotti en janvier 1978 mit en difficulté les équilibres régionaux. «Les régions semblent attendre les choix de Rome pour mettre au point les orientations politiques locales» pouvait titrer le *Corriere della Sera*. De même après les élections régionales de 1980, la constitution des juntes fut parfois difficile (notamment en Sardaigne) du fait de la logique de répartition des juntes entre les partis du gouvernement, telle qu'établie par l'accord de la «Piazza del Gesù»<sup>(30)</sup>. Ces quelques faits sembleraient justifier l'analyse de G. Berti qui estime que :

«la riforma regionale venne insomma condotta su quella linea di comportamento politico dei partiti italiani, ispirata all'utilizzo degli strumenti istituzionale e quindi delle riforme non per rispondere alle esigenze e alle richieste della società, ma per conservare comunque un consenso funzionale alle protezioni dell'assetto di potere e al mantenimento della funzione partitica»<sup>(31)</sup>.

### 3) Espagne

L'Espagne et la France ont en commun l'importance jouée par l'État dans la construction d'une nation unitaire. Mais à la différence de la France, la bureaucratie espagnole n'a jamais su accéder à un niveau d'organisation et d'efficacité qui permette à l'État d'affronter et de contrôler les deux pouvoirs fondamentaux de la société espagnole : l'Église et, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, l'armée. De même, l'intégration des composantes territoriales de la péninsule n'a jamais été complètement assurée. La résolution de ce problème d'intégration a pris des tours successivement centralistes et autoritaires ou au contraire décentralistes et libéraux. Durant le dernier siècle, trois tentatives ont été faites de régler la question des autonomies par la voie d'une intégration politique et consensuelle : en 1873 dans le cadre de l'éphémère république fédérale; en 1931-1936 dans le cadre de l'«Integral State», pour les trois nationalités principales (Galice, Pays Basque, Catalogne); depuis 1976 avec la

mise en place de l'État des communautés autonomes. En revanche, la période franquiste a été l'ultime — et radicale — tentative d'intégration autoritaire par élimination de l'autonomisme qualifié de «separatismo».

Cette pesanteur historique et les conditions du processus de transition du régime franquiste à la démocratie sont évidemment essentiels pour la compréhension de l'attitude des partis politiques à l'égard des nationalités. L'histoire du dernier siècle justifie l'attachement des forces de gauche au principe d'autonomie, du fait de son identification avec les phases de démocratisation; les problèmes de la transition expliquent la nature consensuelle de la politique à l'égard des nationalités; la mise en place des institutions et les stratégies des partis éclairent enfin les évolutions récentes des deux principaux partis nationaux, U.C.D. et P.S.O.E..

Des trois pays analysés, l'Espagne est celui où l'idée de démocratie et celle d'autonomie régionale ont été le mieux identifiées du fait des expériences historiques positives (II<sup>e</sup> République) ou négatives (franquisme). La Constitution de 1931 fut une tentative de dépasser l'opposition État fédéral/État unitaire et de remédier à l'échec de la 1<sup>ère</sup> République : l'État était défini comme un «Integral State», mais il reconnaissait l'existence de régions autonomes. Seules trois régions purent approuver leurs statuts : la Catalogne, la Galice, le Pays Basque. La Catalogne fut la première à s'engager dans cette expérience. Les nationalistes catalans avaient d'ailleurs soumis leur participation au pacte de San Sébastian (la Conspiration républicaine contre la Monarchie en août 1930) à la concession d'un statut d'autonomie dans le cadre de la future République. Et pour renforcer cette pression, la République catalane fut proclamée le 14 avril 1931 au sein d'une République fédérale qui n'existait pas encore. Le 28 avril, Madrid acceptait le rétablissement de la Generalitat et au mois de septembre le statut catalan était promulgué.

Au Pays Basque, le statut ne fut pas promulgué avant octobre 1936, c'est-à-dire plusieurs mois après la révolte de l'armée (18 juillet 1936). Le retard était dû en particulier à l'hostilité de la province de Navarre à son rattachement aux provinces d'Alava, de Vizcaya et de Quipuzcoa. Il faut souligner que dans le cas du Pays Basque, la revendication autonomiste n'avait rien de démocratique — au contraire — puisque le leader du «Partido Nacionalista Vasco», Sabrio Arana développait des théories quasi racistes pour mieux affirmer le nationalisme basque et s'appuyait sur un clergé rural, conservateur et profondément hostile au «libéralisme athée». Mais le statut du Pays Basque, au lieu de reconnaître les tradition-

nels «Fueros» réclamés par les nationalistes s'inspirait d'une logique constitutionnelle. En dépit de cet arrière plan réactionnaire — qui se retrouve aussi, bien qu'à un moindre degré en Galice — la reconnaissance des autonomies restera identifiée au processus démocratique, à la fois parce que la République en était à l'origine et que les premiers actes de Franco furent d'abolir des statuts — décisions prolongées ensuite par la répression : le statut basque fut aboli le jour même de l'entrée des troupes de Franco à Bilbao le 19 juin 1937 et il en fut de même pour le statut de la Catalogne.

L'identification de l'autonomie et de la démocratie va se trouver renforcée durant les années 70 et spécialement après la mort de Franco. D'une part, les partis régionalistes de gauche et d'extrême-gauche se sont multipliés et développent une rhétorique qui lie incontestablement la démocratisation du régime à la reconnaissance des autonomies. D'autre part, les formations politiques existantes (P.C.E., P.S.O.E.) ou en cours de constitution (U.C.D.) sont conscientes du potentiel déstabilisateur des revendications régionalistes, tant pour l'État espagnol que pour leurs propres intérêts. Cette sensibilité au problème des autonomies est extrême comme en témoigne le fait que le monarque l'évoquera dans son discours à la nation, le 22 novembre 1975, deux jours seulement après la mort de Franco :

«A just order, equal for all allows recognition of regional peculiarities as an expression of the diversity of peoples that constitute the sacred reality of Spain within the unity of the Kingdom and the State»<sup>(32)</sup>.

Et le 27 juillet 1977, en ouvrant la session constituante des Cortes, Juan Carlos déclarait :

«The Crown desires, and believes it is interpreting the aspirations of the Cortes, a constitution which will accommodate all the peculiarities of our peoples and guarantee their historical rights»<sup>(33)</sup>.

La pression autonomiste reconnue par les plus hautes instances de l'État avait en principe des implications divergentes pour le gouvernement et l'opposition. Le premier cherchait à contenir et limiter ces pressions dans une mesure acceptable pour les cadres du régime franquiste encore en place et pour l'armée (qui refusait tout «démantèlement» de l'État); l'opposition et en particulier le P.S.O.E. devaient maintenir suffisamment fortes les revendications autonomistes sous peine de se disqualifier dans ses zones principales d'influence (Andalousie, Catalogne) et de laisser le terrain aux partis régionalistes. Cependant, gouvernement et P.S.O.E. étaient conscients de la nécessité de compromis sous peine

d'avoir à choisir entre la révolte de la périphérie ou l'intervention de l'armée.

D'autre part, comme l'a bien analysé Diaz Lopez, les convergences de vues entre gouvernement et opposition dans ce domaine ne peuvent être comprises qu'en les restituant dans le contexte plus général de la période de transition vers la démocratie : «The whole operation amounts to an exchange of *power* monopolized by the government, for democratic *legitimacy* held by the opposition but necessary to the government in order to give credibility to the transition operation»<sup>(34)</sup>.

Cet accord a signifié l'abandon des propositions de type fédéral par la gauche et l'acceptation par le gouvernement des revendications minimales présentées par l'opposition dans le cadre de la «Commission des neuf» chargée de «négocier» les modalités de la transition. Bien entendu de tels compromis n'excluent pas les équivoques, au contraire. Le succès de la politique de consensus menée de 1977 à 1979 — et même au-delà en ce qui concerne le problème des communautés autonomes — a eu un prix : la difficulté, pour ne pas dire l'incapacité des deux principaux «partis» nationaux à contrôler le déroulement de la construction des communautés.

Le compromis entre les deux partis a permis de trouver une voie moyenne dans la rédaction du titre VIII de la Constitution, tant sur le type d'État à construire que sur les modalités de la constitution des communautés autonomes. En ce qui concerne la conception de l'État, s'opposaient les partisans d'une large autonomie, voire du fédéralisme (aiguillonnés par les groupes et partis régionalistes) et les partisans d'une décentralisation limitée (retenus sur leur droite par les protestations de l'Alianza Popular et les «silences» de l'armée). Le titre VIII se ressent de ces tensions et constitue un modèle d'ambiguïté politico-juridique, largement responsable des difficultés actuelles. Le caractère «un et indivisible» de l'État est répété à satiété, mais en même temps sont reconnues les «nationalités», terme choisi pour éviter les implications idéologiques, politiques et juridiques des qualificatifs «région» (considérée comme péjorative et centraliste par les autonomistes) et «nation» (réservée à l'entité Espagne et seule titulaire de la souveraineté), «The centrifugal nationalists had accepted the 'indivisible unity of the Spanish nation' while the centripetal nationalists were forced to swallow the term nationalities»<sup>(35)</sup>. La nécessité d'affronter une période très délicate et d'assurer la transition vers la démocratie dans des conditions évitant les troubles gauchistes et les interventions militaires a eu un prix : l'incapacité ultérieure de contrôler le processus de création des communautés autonomes.

Le consensus existait pourtant sur ce point également : les trois nationalités «historiques» qui avaient bénéficié de statuts sous la II<sup>e</sup> République, pourraient accéder à l'autonomie de manière privilégiée, tant du point de vue des procédures que du contenu des compétences transférées. Les autres «régions», elles, pourraient, si elles le souhaitent accéder à un régime moins avancé. Cependant, pour faire face aux revendications du Pays Basque et de la Catalogne, tout en ne paraissant pas privilégier ces deux communautés, le gouvernement par une série de décrets pris entre septembre 1977 et octobre 1978 institua des régimes de «pré-autonomie». À l'exception de la droite franquiste, tous les partis s'accordaient pour faire cette concession. Les «motifs» des Décrets-lois concernant la Catalogne et le Pays Basque mentionnent eux-mêmes cette situation, «La majorité des forces politiques parlementaires ont reconnu aussi la nécessité de procéder rapidement à ce rétablissement (des statuts)»<sup>(36)</sup>. L'obsession d'un coup de la droite ou de l'armée à la faveur de troubles dans des régions frustrées est à la source d'une telle décision. Le ministre délégué aux régions déclarait à l'époque : «Attendre la Constitution semblait être l'idéal, mais prendre une telle décision à ce moment-là aurait mis en danger le chemin vers la démocratie.»

L'institution du régime de pré-autonomie qui semblait n'être qu'un «rideau de fumée» pour éviter le reproche de discrimination entre régions et instituait des régimes très inégaux s'est révélée finalement assez désastreuse à long terme, d'autant que la Constitution a ultérieurement confirmé la division des régions en deux classes «privilégiée et normale». Cette distinction, en même temps que la possibilité offerte à toute «communauté» (dont la Constitution n'établit ni la liste ni la carte) de solliciter un régime d'autonomie ne pouvait qu'accentuer les revendications y compris là où elles étaient faibles, voire inexistantes. Ce système présente au moins trois inconvénients graves :

- il suscite la création de groupes ou partis régionalistes peu contrôlables par le Centre;
- il crée une confusion politico-administrative sans précédent, du fait de ce système «à la carte»;
- il suscite, du fait des avatars du processus de régionalisation des réactions négatives à l'égard d'une démocratisation qui lui est liée.

L'une des erreurs des constituants — à moins que ce ne soit leur incapacité à résoudre le problème lors de l'élaboration de la

Constitution — a été de laisser aux régions le soin de décider de la création d'une communauté autonome sans tenter d'encadrer ce mouvement d'auto-organisation, en pensant que seules quelques régions souhaitaient établir un régime d'autonomie. C'était négliger l'effet d'entraînement produit par les communautés les plus dynamiques et le sentiment d'exaspération de régions qui estimaient cumuler les désavantages : économiques, puisque moins développées que la Catalogne et le Pays Basque, politiques puisque considérées comme communautés de seconde classe. Ces réactions pouvaient être facilement exploitées par les groupes ou partis régionalistes et utilisées comme un levier pour réclamer la mise en œuvre d'un statut d'autonomie. La procédure même de constitution des autonomies constitue une *incitation* à la création de partis régionalistes puisqu'elle part de la base et non pas du sommet comme en Italie par exemple où les régions et leurs compétences étaient déjà définies par la Constitution. Paradoxalement, c'est le pays qui a le plus besoin de renforcer un système national de partis encore fragile — et, il faut le souligner, apparu en 1977 comme une «divine surprise» — qui contribue le plus à renforcer le clivage territorial aux dépens du clivage idéologique.

Les conséquences d'une telle situation ne se firent pas attendre : le parti gouvernemental, finalement conscient des dangers présentés par la voie suivie tenta de passer d'un modèle de régionalisation «à la carte» à celui d'un modèle uniforme applicable à toutes les communautés (sauf le Pays Basque et la Catalogne). À la période du «café para todos» selon l'expression alors utilisée en Espagne, devait se substituer la «rationalisation». La procédure suivie devait être celle de l'article 143 qui permet au Congrès d'avoir une influence décisive et d'harmoniser les Statuts et tant le P.S.O.E. que le P.C.E. approuvaient la nouvelle attitude gouvernementale.<sup>(37)</sup>

Malheureusement pour le gouvernement de M. Suarez, le moment était fort mal choisi : les discussions du statut de la Galice étaient en cours et l'Andalousie souhaitait emprunter la «voie royale» de l'article 151 pour arriver aux mêmes buts que la Catalogne et le Pays Basque. Le gouvernement, après avoir initialement accepté que l'Andalousie s'engageât dans le processus de l'art. 151 fit marche arrière et un mois avant la date du référendum recommanda l'abstention à ses électeurs. Juridiquement et à court terme le gouvernement sortit vainqueur puisque l'une des provinces (Almeria) n'avait pas donné la majorité absolue à la proposition, mais politiquement c'était un désastre puisque le référendum avait été approuvé par 55% des suffrages *dans l'ensemble de l'Andalousie*.

Le premier résultat fut d'entraîner une crise locale au sein de l'U.C.D., l'un des ex-ministres de Suarez, fondant son propre parti (centre-droit) en Andalousie. Le second fut son chemin à Canossa : du fait de l'hostilité générale à sa stratégie et des pressions du P.S.O.E. fortement implanté en Andalousie, le gouvernement a dû mettre en place une réforme compliquée — et quasi inconstitutionnelle — qui permette à l'Andalousie de poursuivre sur la voie de l'article 151, en dépit de l'échec juridique du référendum.

Les vagues-hésitations du gouvernement et son incapacité à résoudre le problème territorial, la gravité des problèmes économiques ont eu pour conséquence une désaffection progressive à l'égard du processus de démocratisation, tant au niveau national que régional. Le taux de participation électorale, sans être un indicateur exhaustif est cependant éclairant des tendances qui se manifestent. Au sentiment de saturation (il y a eu 5 consultations nationales entre 1976 et 1979 et six consultations dans diverses communautés en 1979-1981), s'ajoute celui d'une irritation croissante devant l'incapacité de la «classe politique» à résoudre les problèmes de la société espagnole. Cette apathie croissante dans les régions qui ont adopté leur statut est particulièrement frappante surtout si on compare le taux de participation électorale actuel avec celui des années 30.

|            | Catalonia |        | Pays Basque |        | Galicia |       |
|------------|-----------|--------|-------------|--------|---------|-------|
|            | 1931      | 1979   | 1933        | 1979   | 1936    | 1980  |
| Oui        | 75.09%    | 52.33% | 84.05%      | 53.96% | 74%     | 20.8% |
| Abstention | 24.31%    | 40.52% | 12.90%      | 40.23% | 25%     | 71.6% |

Le coup final fut porté par la tentative de putsch militaire du 23 février 1981. Il fut clair à ce moment-là que le processus de démocratisation était fragile et que l'une des motivations principales des militaires impliqués était de mettre fin à un système d'autonomies jugé périlleux pour le pays. L'ensemble des partis nationaux fut d'accord pour estimer que le processus d'autonomie devait être corrigé. En mars, le secrétaire général du P.C.E., Santiago Carrillo déclarait au journal *Le Monde* qu'il fallait «clarifier les structures du pouvoir de l'État et bien définir les responsabilités du pouvoir central et celles des communautés autonomes»<sup>(38)</sup>. Et s'il précisait qu'il s'agissait d'une «question de forme et non de fond», il n'en condamnait pas moins par ailleurs la multiplication des partis régionaux. L'analyse de l'U.C.D. et du P.S.O.E. ne divergent pas de ce point de vue comme en témoigne l'accord survenu entre les deux partis à l'automne 1981.

Ce nouveau consensus, facilité par la gravité de la situation après le coup d'État manqué, a permis la négociation entre le P.S.O.E. et l'U.C.D. du «pacto autonomico». Justifié par Felipe Gonzalez qui l'a présenté comme un moyen de «sauver la démocratie» le pacte s'inspire des conclusions de la «commission d'experts pour les autonomies». Il fut conclu entre les deux parties sans consultation des deux autres partis nationaux (P.C.E. et A.P.) et surtout des deux principaux partis régionalistes basque et catalan. L'objectif du projet de loi commun selon le nouveau terme qui caractérise la situation, «l'harmonisation». Il s'agissait non seulement d'harmoniser les transferts de compétences aux futures communautés, mais aussi de limiter les compétences actuellement dévolues aux communautés autonomes déjà en place en éliminant pratiquement le privilège d'«exclusive juridiction» qui leur avait été accordé.

Bien entendu, les milieux régionalistes protestèrent vigoureusement contre l'adoption de cette nouvelle législation (L.O.A.P.A.) mobilisant leurs troupes et multipliant les pressions jusqu'à la décision du Tribunal constitutionnel déclarant la loi contraire à la Constitution.

La situation des partis nationaux est donc particulièrement délicate. Ils doivent, d'un côté, agir pour apaiser les craintes des militaires et de la droite et éviter un chaos administratif total dans une situation économique parmi les plus difficiles en Europe. De l'autre ils risquent de s'aliéner leurs supporters régionalistes comme le montre le résultat des dernières élections dans les communautés<sup>(39)</sup>. Les partis nationaux restent très faibles au Pays Basque et ont perdu du terrain en Catalogne et en Andalousie, au profit des partis régionalistes.

## Conclusion

La phase de régionalisation des années 60-80 en France, Espagne, Italie correspond au rejet des modes de développement économique et de régulation sociale dans trois États qui à des degrés divers ont été (et sont encore) profondément marqués par la centralisation politico-juridique, voire économique (France). Les revendications en faveur d'un «territorial welfare» et d'une démocratie combinant le pluralisme idéologique et territorial ont certes ébranlé partout les appareils bureaucratiques et partisans. Cependant, il est difficile de souscrire au jugement de Lipset lorsqu'il écrit «The most dramatic form of resistance to modernising trends in post-industrial society has been the re-emergence of ethnic or linguistic nationalism in many countries»<sup>(40)</sup>. Car si les États-

Nations centralisés ont dû affronter le challenge des revendications régionales, cette phase d'adaptation n'a pas pour autant signifié un recul de la «modernisation», ni sur le plan économique, ni sur le plan politique. Appliquant l'analyse qu'utilisent les économistes à l'égard des firmes, par exemple, on peut dire que la phase de *consolidation* succède à la phase de *fragmentation* et précède celle de *différentiation*.

La construction régionale de l'après-guerre en Europe occidentale est un phénomène général auquel n'a «échappé» que la Grande-Bretagne. Pendant cette période et selon un processus souvent chaotique et mouvementé une nouvelle légitimité de l'État-Nation s'est formée. Cette transformation a pu s'opérer sans les drames et les conflits qui ont marqué les changements territoriaux et politiques du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle en Europe. Elle illustre d'une certaine façon le degré de maturité et de sophistication des systèmes politiques qui ont été capables de «digérer» des mutations a priori fort dangereuses pour leur existence même. Ce changement n'est toutefois pas sans poser de redoutables défis tant d'un point de vue politique qu'administratif.

Sur le plan politique, la création de quelques grandes unités territoriales au sein d'un État centralisé modifie assez radicalement les rapports traditionnels entre un Centre fort et une périphérie composée de multiples unités. En premier lieu, le contrôle de l'État central ne peut plus être de nature strictement légale. Les formes de «tutelle» traditionnelle qui reflétaient une situation de stricte hiérarchie, de domination, de supériorité des normes et des valeurs ne peuvent plus être utilisées. En effet les régions disposent de sphères de compétences propres, déploient des stratégies spécifiques qu'un contrôle purement juridique n'est à même de pleinement maîtriser. En outre, par leur taille, leur population, leurs ressources financières certaines régions sont à même de se poser en partenaires égaux ou quasi égaux du pouvoir central.

En second lieu, la création des régions crée un niveau politique intermédiaire où les élites politiques, par leur recrutement, leur style, leurs aspirations sont généralement plus proches des élites centrales que des élites locales. En fonction des stratégies des élites tant locales que nationales, des structures de partis et des groupes de pression (national/régional) le niveau régional peut servir de tremplin pour la conquête du pouvoir central, de banc d'essai pour de nouvelles coalitions, de bastions de résistance au gouvernement national, etc.

En troisième lieu, la régionalisation peut avoir un impact profond sur la conception et la mise en œuvre des politiques («politiques»). Les régions peuvent fixer, dans une certaine mesure, leurs propres priorités, développer leur caractère propre sur le plan culturel ou linguistique, adopter des stratégies de développement ou de protection du statu quo économique et social; elles peuvent tenter de rationaliser leur action par une réorganisation fonctionnelle ou préférer une distribution clientéliste des ressources.

Cette nouvelle donne impose à l'État central un nouveau type de relation avec les régions : le consensus et le compromis deviennent les substituts obligés de la décision unilatérale et de la subordination hiérarchique. Les pressions et le «bargaining» politiques, la politisation des enjeux remplacent la traditionnelle et formelle relation de dépendance. Ces transformations ne signifient pas que l'État central soit impotent ou les régions complètement autonomes. Elles signifient plutôt que la coopération et l'interdépendance sont inévitables si l'on ne veut pas tomber dans une situation conflictuelle et critique de type basque. Le degré d'autonomie sera variable d'un système à l'autre, d'une époque à l'autre. Une chose est certaine : aucun des partenaires ne peut invoquer un total «imperium» et l'équilibre entre les forces en présence ne peut guère qu'être frappé d'instabilité.

**Yves Mény**  
 Professeur de science  
 politique,  
 Université de Paris II

- 
- (1) Agua R., Gates R., Preliminary paper to the conference on «Local institutions in national development», p. 1.
  - (2) Quéré L., *État technicien, changement social et pouvoir local*, Paris, C.N.R.S., 1980, p. 30.
  - (3) Touraine A., *Les sociétés dépendantes*, Gembloux (Belgique), Duculot, 1976, p. 9.
  - (4) Huntington S., *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press, p. 93, 1968.
  - (5) Ibid., p. 47; et Tilly, Ch. (éd.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.
  - (6) Pye L., *Aspects of political development*, Boston, Little Brown, 1977; et Binder L., et al., *Crises and sequences in political development*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

- (7) Badie B., Birnbaum P., *Sociologie de l'État*, Paris, Grasset, 1979, p. 243.
- (8) Gottman J., «The evolution of the concept of territory», *Social Science Information*, 14, 1975, p. 29.
- (9) Urwin D., «Territory and political change : some speculations», document de travail, Florence, Institut Universitaire Européen, 1980, p. 4.
- (10) Diaz Lopez C., «The autonomic state : a democratic challenge to the creative imagination», in Meny Y., (ed.), *Dix ans de régionalisation en Europe : Bilan et Perspectives*, Paris, Cujas 1982, p. 126.
- (11) Morin E., *Commune en France : la métamorphose de Plodemet*, Paris, Fayard, 1967, p. 61.
- (12) Dulong R., «Enjeu régional et luttes sociales», *Economie et humanisme*, 241, mai — juin 1978, p. 8.
- (13) Meny Y., «Partis politiques et décentralisation», *Cahiers de l'Institut français de Science administrative*, Paris, Cujas 1979.
- (14) Martin-Retortillo S. et Salas J., «El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica», in *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid 1973, p. 221.
- (15) Meny Y. (éd.), *Dix ans de régionalisation en Europe...*, op. cit., (contributions par Denis M., Pizzorusso A., Petrella R.).
- (16) Nicolas M., *L'Emsau : thématique et politique du mouvement breton*, Rennes, 1980, thèse.
- (17) Linz J., «Party systems in the periphery», papier présenté au Colloque sur European Party System, Florence, décembre 1978, p. 7.
- (18) Vilar P., *Historia de Espana*, Librairie Espagnole, Paris 1963, p. 75.
- (19) Greenwood D.J., «Continuity in change : Spanish Basque ethnicity as a historical process», *Ethnic Conflict in the Western World*, Esman M.J. (éd.), Ithaca et London, Cornell University Press, 1977.
- (20) Berger S., *Peasants against politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.
- (21) Zeldin Th., *Histoire des passions françaises*, Paris, Édit Encres, 1977, p. 317 et seq.
- (22) Tarrow S., «Decentramento incompiuto o centralismo restaurato? Lesperienza regionalistica in Italia e in Francia», *Rivista italiana di Scienza politica*, vol. IX, 1979.
- (23) Mozione del Consiglio Nazionale della DC, 9, 10, 11 septembre 1944, in *Atti e Documenti della Democrazia Cristiana, 1943-1959*.
- (24) Cité dans Rotelli E., *L'avvento della regione in Italia*, Milano, 1967, p. 324.
- (25) Cité dans Mazzega D. et Musitelli J., «L'organisation régionale en Italie», *Documentation française*, no. 4553-4554, Paris 1980, p. 43.
- (26) Farneti P., «I partiti politici e il sistema di potere», *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino, 1976, pp. 99-100.
- (27) Mazzega D. et Musitelli J., op. cit., p. 127.
- (28) Pasquino G., «Sources of stability and instability in the Italian party System», papier présenté à la conférence sur Contemporary Change in Southern Europe, Madrid, novembre 26-28, 1981.
- (29) Rotelli E., op. cit., p. 427; et Tarrow S., op. cit.,
- (30) Mayer M., «Une contradiction encore à résoudre : les rapports régions-État en Italie», in Meny Y. (éd.), op. cit., p. 103.

- (31) Berti G., «La riforma dello stato — La vicenda regionale», in Graziano L., et Tarrow S., *La crisi italiana*, Einaudi, 1979, Torino, p. 482.
- (32) Cité dans *Le Monde*, 23 novembre 1975.
- (33) Cité dans *Le Monde*, 28 juillet 1975.
- (34) Diaz Lopez C., op. cit., p. 132.
- (35) Ibid., p. 135.
- (36) Décrets des 29 septembre 1977 et 4 janvier 1978. Voir Gomez de Las Rocas, «Los regimenes preautonomicos y la Constitucion», in *La Constitucion espanola y la fuentes del derecho*, vol. II, Madrid 1979.
- (37) Tornos J., «Création des régions et processus de transfert des pouvoirs en Espagne», in Meny Y. (éd.), op. cit., p. 59 et s.
- (38) Cité dans *Le Monde*, 5 mars 1981.
- (39) Blondel J., «Political integration and the role of political parties : the case of Spain», in *Mobilization, Center-Periphery Structures an Nation Building*, un volume en commémoration de Stein Rokkan, publié par Per Torsvik Bergen, Oslo, 1981, p. 319.
- (40) Lipset S.M., «The revolt against modernity», in Torsvik P., (éd.), op. cit., p. 472.