

Thème 1 – Comprendre les territoires de proximité

Question 2 – La région, territoire de vie, territoire aménagé

Cours 2

La place et le rôle des régions en France et dans un autre pays européen (les Länder en Allemagne).

I La place des régions en France et en Allemagne

1. Un système territorial différent

- Le système territorial allemand est fédéral : la République fédérale d'Allemagne regroupe 16 Etats fédérés appelés Länder. Chaque Land possède sa Constitution, ses institutions, un parlement, un gouvernement, une justice autonome. Depuis la réforme de 2006, chaque Land peut fixer les salaires de ses fonctionnaires et voter des lois dans les domaines de l'éducation et de l'environnement. Les régions allemandes jouent également un rôle à l'échelle nationale, puisqu'elles sont représentées au Bundesrat, à Berlin. Cette assemblée élabore certaines lois avec le Bundestag.
- Le système territorial français est unitaire et déconcentré (cet aspect ne figure que depuis 2003 dans la Constitution), depuis les lois de décentralisation. Les 27 régions, devenues des collectivités territoriales en 1982, disposent d'un budget et de compétences importantes, mais pas autant que les Länder.

2. Une identité régionale plus forte en Allemagne

- L'identité régionale est plus ancrée en Allemagne : elle remonte au Saint-Empire romain germanique, formé de royaumes, de principautés et de villes-Etats (on notera que Berlin, Hambourg et Brême forment chacune un Land aujourd'hui). Le fédéralisme allemand remonte à la fondation du Ile Reich, en 1871, une confédération constitutionnelle regroupant 22 monarchies et 3 républiques sous l'autorité de l'Empereur - également roi de Prusse. Les Allemands sont attachés à la « patrie locale ». Ainsi, la distinction française entre la capitale et la province n'aurait pas de sens en Allemagne. L'image que donne l'Allemagne est celle d'un pays équilibré composé d'une grande variété régionale.
- En France, certaines régions ont une identité forte (les Drom, la Corse, l'Alsace ou la Bretagne) lié à l'histoire, la langue, la culture, etc. En revanche, pour la plupart des régions qui sont issues d'une construction récente, cette identité est en construction. Malgré les opérations de communication des Conseils régionaux, la plupart des Français peinent à se reconnaître dans leur région.

3. Des régions plus vastes et plus peuplées en Allemagne

- Les Länder sont plus vastes et plus peuplés que les régions françaises : en moyenne, un Land allemand compte 5,2 millions d'habitants contre 2,4 millions pour une région française. Le Land le plus peuplé d'Allemagne, la Rhénanie du Nord Westphalie (capitale : Düsseldorf), compte 18 millions d'habitants, contre 11, 7 millions pour l'Île-de-France.
- Toutefois, on peut observer un point commun entre les deux pays : le poids très inégal des régions. Ainsi, trois Länder compte plus de 10 millions d'habitants (Rhénanie du Nord Westphalie, Bavière et Bade-Wurtemberg) alors que quatre d'entre eux ont moins

de 2 millions d'habitants (Brême, Hambourg, La Sarre et le Mecklembourg). De même leur superficie est très inégale : la Bavière s'étend sur plus de 70 000 km², alors que celle de Brême n'est que de 400 km². Ce qui ne signifie pas, par ailleurs, que les Länder les plus petits ou les moins peuplés soient les moins riches.

- En France, les régions qui ont la plus grande superficie (Rhône-Alpes, l'Aquitaine, Midi-Pyrénées ou le Centre) contrastent avec des régions métropolitaines plus petites (l'Alsace, le Nord-Pas-de-Calais) et surtout avec les Drom (la Martinique est la plus petite région française). De même, deux régions seulement dépassent 5 millions d'habitants alors que quinze ont moins de deux millions d'habitants.

II Des régions très puissantes en Allemagne, un rôle croissant des régions en France

1. Le poids et le rôle économique

- Les régions françaises et les Länder ne disposent pas d'un budget équivalent. En 2010, le budget total des régions françaises s'élève à 22,8 milliards d'euros, contre 286 milliards pour les Länder, soit un budget 13 fois plus élevé. Le budget des Länder est proche de celui de l'Etat fédéral allemand.
- Le budget des régions françaises a augmenté du fait des transferts de compétences (transports, aménagement du territoire, enseignement, formation, etc.), mais sans commune mesure avec la situation allemande. Les présidents de régions se plaignent d'ailleurs régulièrement que les transferts financiers de l'Etat ne sont pas à la hauteur des transferts de responsabilités qui ont été confiées aux régions.
- Cette situation s'explique par le fait que les régions françaises doivent partager leur rôle avec de nombreux autres acteurs : l'Etat lui-même, mais également les départements, les communes, etc. En Allemagne, chaque Land est un véritable Etat (à titre d'exemples, la Basse-Saxe possède une partie du capital de la multinationale Volkswagen, Francfort est une capitale financière à part entière, Munich celle de la high-tech, etc.).

2. L'aménagement du territoire et la coopération régionale

- En Allemagne comme en France, les régions jouent un rôle moteur dans l'aménagement des territoires. Ainsi, dans les anciennes régions industrialisées, les régions comme les Länder organisent la reconversion des activités économiques, favorisent de nouvelles activités et accroissent l'attractivité de leur territoire. De part sa situation géographique, l'Alsace a été une région pionnière dans ce domaine, menant de nombreux projets avec ses voisins de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat.
- Les régions françaises et les Länder allemands ont d'ailleurs multiplié les partenariats pour favoriser les échanges culturels mais aussi pour mettre en place des projets communs dans divers domaines : environnement, innovation, création d'entreprises, projets visant à favoriser la mobilité, etc. En 2003, une première rencontre a lieu à Poitiers entre les Ministre-présidents des Länder allemand et les Présidents des régions françaises. Dans un communiqué final, ils décident la mise en réseau des compétences régionales dans de nombreux domaines.
- Ce type de partenariat va de soi pour les régions et les Länder frontaliers, mais certaines coopérations ont été également mises en place au niveau européen : ainsi, depuis 1986, la région Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg se sont associés avec la Lombardie et la Catalogne dans le cadre des « Quatre moteurs pour l'Europe ». Ce partenariat leur permet d'exercer une influence au sein même des institutions européennes et de pro-

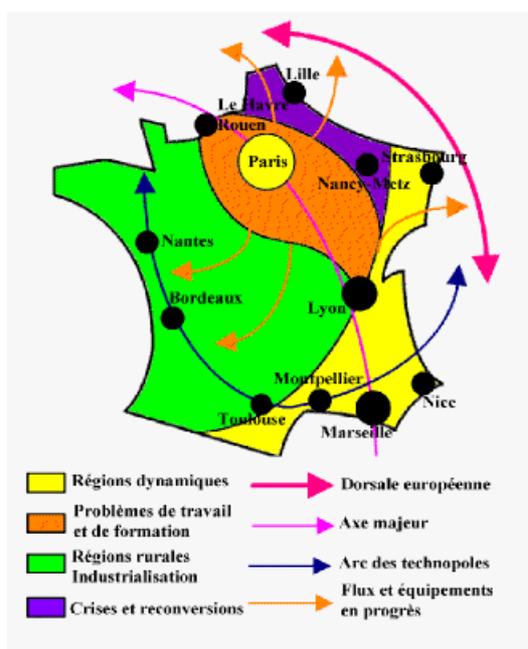
mouvoir le rôle des régions en Europe. Ce partenariat a pour ambition de représenter l'avant-garde des coopérations décentralisées en Europe.

3. Les questions environnementales

- Les régions françaises comme les Länder ont tous mis en oeuvre une politique de développement durable. Malgré la disproportion de leurs moyens, les régions et les Länder ont planifié un développement de l'urbanisme et des transports compatibles avec les principes du développement durable, ainsi que des politiques de protection de l'environnement. En France comme en Allemagne, des Agenda 21 régionaux sont adoptés depuis plusieurs années.
- Le Ministère fédéral de l'environnement allemand travaille sur ces questions en coordination avec les Länder. De la même manière, le développement durable est intégré en France dans les contrats de projet Etat-Région.
- Dans les régions rurales, on développe des filières « bio » - Aquitaine, région Centre en France, Bavière en Allemagne - et on encourage les énergies renouvelables (parcs d'éoliennes).

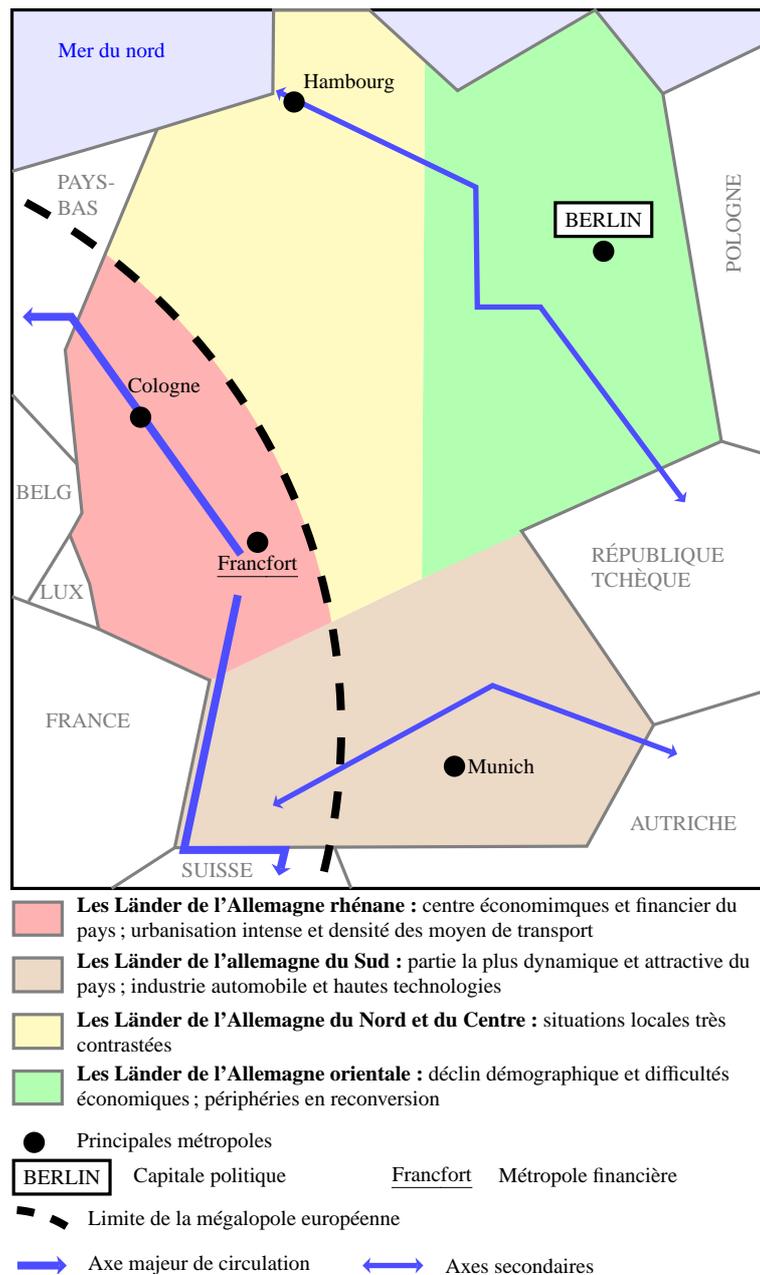
III Problèmes et enjeux 1. Les inégalités régionales

- Quatre régions françaises réalisent plus de 50% du PIB national (Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais), mais d'autres souffrent de moyens plus limités ou sont relativement enclavées, malgré les subventions « verticales ». De même, en Allemagne, les Länder les plus puissants appartiennent à la mégalopole européenne ou sont très attractifs, comme la Bavière au Sud. En revanche, les Länder de l'Est demeurent en retrait, malgré les transferts financiers liés au mécanisme de péréquation financière¹ (subvention « horizontale », entre les Länder les plus riches et les plus pauvres). L'Union européenne tente de corriger les écarts entre les régions les plus riches et les régions les moins dynamiques dans le cadre de sa politique régionale. Toutefois, les inégalités persistent.
- L'inégal dynamisme des régions françaises :



1. La *Länderfinanzausgleich*

- L'inégal dynamisme des régions allemandes :



1. La remise en cause du « fédéralisme coopératif » en Allemagne

- Ce n'est pas le fédéralisme lui-même qui est en cause - les Allemands sont très attachés au système fédéral, tant sur le plan politique que dans le domaine économique - mais son fonctionnement : ainsi, les régions les plus riches, principalement à l'Ouest et au Sud, entretiennent des rapports difficiles avec les Länder de l'Est (les cinq Länder issus de l'ancienne RFA). Ils sont convaincus d'être contraints de donner trop aux Länder les plus pauvres, alors que ces derniers ont l'impression de ne pas obtenir assez.
- De même, le déséquilibre entre les Länder entraîne un débat sur le redécoupage de l'Etat fédéral en régions viables et plus équilibrées. Mais toutes les tentatives pour réformer le système ont jusqu'à présent échoué, les régions riches ne souhaitant pas partager leurs moyens et les petits Länder se battant pour conserver leur unité. C'est ainsi que le référendum sur la fusion entre Berlin et Brandebourg a échoué à une large majorité.

2. Les limites de la place et du rôle des régions en France

- La place et le rôle des régions françaises sont tout d'abord limités par la faiblesse des budgets, comme cela a été mentionné plus haut. On pourrait ajouter que la région doit composer non seulement avec l'Etat, mais partager des compétences avec les autres collectivités territoriales. Les oppositions politiques entre Etat et régions, régions et collectivités territoriales sont également un facteur de blocage.
- D'autre part, dans le cadre de la compétition européenne, de nombreux observateurs estiment que les régions françaises sont des entités trop petites en comparaison des Länder allemands, des communautés autonomes espagnoles ou de certaines régions italiennes. Elles manqueraient donc de moyens financiers, législatifs, mais également d'un réel poids démographique pour s'affirmer dans un espace ouvert à la mondialisation.