

Covid-19, frontières internes et gouvernances régionales

English text follows

En avril 2020, un sondage *Opinionway* révélait que 57 % des Français estimaient que « le niveau d'action le plus efficace pour améliorer les choses » en matière de santé était le niveau national, contre 11 % pour le niveau local et 10 % pour le niveau européen. La même tendance était observable pour les questions liées à l'éducation, l'emploi, la protection et la sécurité avec, à chaque fois, une confiance en la gouvernance locale oscillant entre 8% et 19%¹. Six mois plus tard, alors que le COVID-19 a mis à l'épreuve les capacités de gouvernance à tous les niveaux du gouvernement en termes de gestion de l'épidémie, de nombreux observateurs estiment que la crise actuelle a révélé la nécessité de décentraliser davantage les systèmes institutionnels et d'accorder une plus grande autonomie aux territoires.

La France n'est toutefois pas le seul pays à s'interroger sur son système de gouvernance et la pandémie du Covid-19 a donné lieu, à travers le monde, à de nombreux débats et questionnements quant à l'efficacité des différents systèmes d'organisation territoriale, ces derniers suscitant eux-mêmes certaines velléités de réformes. Tandis que, pour certains, la régionalisation –et, en l'occurrence, la décentralisation– de l'offre de soins en matière de santé² s'avère être une force (point de vue largement motivé par les résultats enregistrés par l'Allemagne dans la lutte contre le coronavirus et attribués à son organisation fédérale³), d'autres ont dénoncé, dès le début de la crise, le fédéralisme comme la principale faiblesse des États-Unis face à la pandémie⁴. Le même sentiment a pu être constaté en Europe, qu'il s'agisse de la Suisse (Serge Gumy, le rédacteur en chef du journal *La Liberté*, a taxé le fédéralisme de « remède périmé »⁵) ou de l'Italie où, malgré un soutien aux choix régionaux, 50% des habitants estimaient en avril 2020 que la question devrait être gérée exclusivement ou principalement par le gouvernement (contre 35 % qui étaient d'avis que ce rôle revenait aux régions -exclusivement (8 %) ou majoritairement (27 %) ⁶).

Au-delà des débats et questionnements quant à l'efficacité des différents systèmes de gouvernance régionale et de la question des capacités de coordination d'un pays, la pandémie actuelle a également, dans certains cas, interrogé le système de décentralisation ou de dévolution de certains pays, voire leur unité même. Ainsi, si l'un des rapports publiés pendant l'été au Royaume-Uni par *The Institute for Government* a pu conclure à une collaboration étroite

¹ Les Français et les risques de conflit – Opinionway Avril 2020, p. 31, https://www.opinion-way.com/fr/sondage-d-opinion/sondages-publies/search-result.html?layout=table&show_category=0&table=nzc&start=150

² « Décentralisation et crise du Covid-19, mise en perspective », 10 juin 2020, <https://www.reseau-canope.fr/canotech/tous-les-articles-pour-le-second-degre/article/news/decentralisation-et-crise-du-covid-19-mise-en-perspective.html>

³ Atlantico, « Allemagne 1 / France 0 : ce que l'efficacité face au Coronavirus risque de changer aux rapports de force européens », 23 avril 2020 ; Philip Booth, « Central planning has failed miserably in this pandemic. The last thing we need is more of it », *The Telegraph*, 24 avril 2020.

⁴ Noah Feldman, « U.S. Federalism Isn't Great at Handling Pandemics », *Bloomberg*, 19 mars 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-03-19/coronavirus-pandemic-shows-challenges-of-u-s-federalism>.

⁵ L'éditorial du rédacteur en chef de «*La Liberté*», Serge Gumy, 13 mars 2020, <https://www.laliberte.ch/dossiers/les-opinions-du-redacteur-en-chef-de-la-liberte/articles/l-union-nationale-a-quelques-fissures-557251>

⁶ Nando Pagnoncelli, Il sondaggio | Coronavirus, per gli italiani le Regioni meglio dello Stato « Il sondaggio | Coronavirus, per gli italiani le Regioni meglio dello Stato », *Il Corriere della Sera*, 12 avril 2020, https://www.corriere.it/politica/20_aprile_12/coronavirus-gli-italiani-governatori-meglio-roma-sondaggio-sull-emergenza-96ceefb0-7c32-11ea-8e38-cc2efdc210dd.shtml

entre le gouvernement britannique et les gouvernements dévolus (Ecosse, pays de Galles et Irlande du Nord) durant les trois premiers mois de la crise (avec la publication conjointe d'un plan d'action le 3 mars puis le vote du *Coronavirus Act* le 25 mars⁷), chacune des quatre composantes du pays a cependant pris une direction différente en matière de sortie du confinement⁸, expérience qui a permis de comparer les approches des différents leaders et a, semble-t-il, dans le cas de l'Ecosse, joué en faveur du Premier ministre nationaliste. Les 53% en faveur de l'indépendance écossaise (un progrès de 2 points par rapport à janvier) révélés par les derniers sondages (YouGov pour *The Times*, août 2020) sont ainsi à mettre en parallèle des 72% des Ecossais qui sont satisfaits de la gestion de la crise Nicola Sturgeon (contre 20% pour Boris Johnson).⁹ De même, en Espagne, qui est l'un des États les plus décentralisés d'Europe, et où la santé est une compétence relevant normalement des régions, la reprise par le pouvoir central de la gestion de crise a suscité de vives critiques, qu'il s'agisse d'accusations de favoriser les uns et d'en léser d'autres dans le cadre d'achats massifs de matériels, ou bien de la décision de limiter l'activité économique au strict minimum qui a suscité la colère de plusieurs présidents régionaux (les conservateurs à Madrid, des nationalistes au Pays basque et des séparatistes en Catalogne)¹⁰.

Alors que les Etats ont fermé leurs frontières nationales les uns après les autres pour freiner la propagation du coronavirus (que ce soit l'Union Européenne dont les pays membres ont instauré des restrictions très strictes pendant près de deux mois, suspendant ainsi le principe de libre mobilité sur lequel elle s'était construite ou bien encore les Etats-Unis qui ont, quant à eux, fermé leurs deux frontières terrestres avec le Mexique et le Canada à tout « voyage non-essentiel », depuis le 21 mars, une action sans précédent dans l'histoire nord-américaine¹¹), changer d'échelle et examiner le rôle des frontières internes paraît particulièrement utile. En effet, alors que dans les années 1990, l'avènement d'un monde sans frontières (Omhae 1990) laissait penser que le monde allait s'ouvrir, plaçant la région au centre de la donne géopolitique (Sparke 2005), plus de deux décennies plus tard, la situation a changé et la dynamique semble davantage être au renforcement des frontières ou *rebordering* (Andreas, 2003, Popescu 2011), tendance qui a été renforcée et menée à son paroxysme au plus haut de la crise sanitaire. Il semble donc que la situation actuelle nous donne l'occasion de réfléchir à l'état de ce « nouveau régionalisme » (Söderbaum et Shaw 2003). Quelle place les régions assument-elles ? Dans ce cadre-là, il s'agit donc d'explorer les questions liées à la gouvernance multi-niveaux (Brunet-Jailly, 2004, Poupeau 2014, Daniell et Kay 2017, Bache et Finder 2004), au fédéralisme (Anderson 2008, Loughlin *et al*, 2013), ainsi qu'aux frontières internes.

Dix mois après le début de la pandémie de Covid-19, cette série de séminaires organisée entre janvier et mai 2021 sur un mode hybride/distanciel, se propose de faire le point sur l'impact à court et moyen terme de la crise sur relations entre gouvernements centraux et régionaux et, en jouant avec les échelles, d'examiner les questions suivantes :

⁷ Coronavirus and devolution, 1er juillet 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-and-devolution>

⁸ Coronavirus lockdown rules in each part of the UK, 23 septembre 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-lockdown-rules-four-nations-uk>

⁹ Scottish independence: Yes leads by 53% to 47%, <https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2020/08/12/scottish-independence-yes-leads-53-47>

¹⁰ « En Espagne, la décentralisation à l'épreuve du Covid-19 », François Musseau, Libération, avril 2020, https://www.liberation.fr/planete/2020/04/01/en-espagne-la-decentralisation-a-l-epreuve-du-covid-19_1783827

¹¹ « De l'Europe à l'Amérique du Nord, la contagion du renforcement des frontières », <<https://theconversation.com/de-leurope-a-lamerique-du-nord-la-contagion-du-renforcement-des-frontieres-134874>>

- De quelle façon les frontières internes aux pays ont-elles joué un rôle dans la réponse apportée à l'épidémie de Covid-19 ?
- Comment les différents pouvoirs centraux et régionaux ont-ils interagi (en concertation ou non ?) dans les prises de décisions ? Les Etats-Unis, pays fédéral et première puissance du monde, représentent une étude de cas révélatrice de ces imbrications de pouvoir. En effet, « pour la première fois dans l'Histoire, la réponse fédérale à une crise majeure a été déléguée aux États¹² », qui refuse notamment d'instaurer un confinement généralisé ou d'imposer des mesures de distanciation sociale à l'échelle du pays.
- En quoi la crise liée au coronavirus peut-elle être révélatrice des relations, parfois tendues, qui unissent gouvernements nationaux et gouvernements régionaux/fédérés ?
- A-t-elle pu, dans certains cas – on pense notamment à la Catalogne ou à l'Ecosse – exacerber, voire même servir de catalyseur aux velléités nationalistes et indépendantistes de ces régions ?
- A un deuxième niveau, la pandémie n'a-t-elle pas enfin été une occasion manquée pour l'Union Européenne d'agir de façon coordonnée et concertée en apportant une réponse commune?

Cette série de séminaires donnera lieu à **la publication d'un ouvrage collectif** et il est demandé aux contributeurs de prévoir l'**envoi d'un article rédigé pour le 31 mai 2021**.

Les **propositions de communication** consisteront en un résumé de 300 mots et une courte bibliographie et devront être envoyées en anglais ou en français **avant le 27 novembre 2020** à

pierre-alexandre.beylier@univ-grenoble-alpes.fr ET veronique.molinari@univ-grenoble-alpes.fr

Covid-19, internal boundaries and regional governance

In April 2020, an *Opinionway* poll revealed that 57% of French people believed that "the most effective level of action to improve things" in health matters was the national level, compared to 11% for the local level and 10% for the European level. The same trend was observable for issues related to education, employment, protection and safety, with confidence in local governance ranging from 8% to 19% in each case. Six months later, while COVID-19 tested governance capacities at all levels of government in terms of managing the epidemic, many observers believe that the current crisis has revealed the need to further decentralize institutional systems and grant greater autonomy to territories.

However, France is not the only country to question its system of governance, and the Covid-19 pandemic has given rise throughout the world to numerous debates and questions about the effectiveness of the various systems of territorial organization. These, in turn, have given rise to certain hopes for reform. Yet, while for some, the decentralization of health care provision is proving to be a strength (a point of view largely motivated by Germany's results in the fight against the coronavirus), others have from the beginning of the crisis denounced federalism as

¹² De Muth, Christopher in « La Décentralisation, remède contre le coronavirus », < <https://www.institut-entreprise.fr/la-decentralisation-remede-contre-le-coronavirus>>

the main weakness of the United States in the face of the pandemic. The same sentiment has been expressed in Europe, both in Switzerland, where Serge Gummy (editor-in-chief of the newspaper *La Liberté*) called federalism an "outdated remedy", and in Italy where, despite support for regional choices, 50% in April 2020 said they believed that the issue should be managed exclusively or mainly by the government (as opposed to 35% who believed that this role should be played by the regions).

Beyond the debates and questions about the effectiveness of different regional governance systems and the question of a country's coordination capacities, the current pandemic has also questioned the decentralization or devolution system of some countries –sometimes their very unity. Thus, although one of the reports published recently in the United Kingdom by *The Institute for Government* concluded that there had been close collaboration between the British government and the devolved governments during the first three months of the crisis (a collaboration illustrated by the joint publication of an action plan on March 3rd and the vote of the *Coronavirus Act* on March 25), the fact that each of the four nations that compose the country took a different direction in terms of ending the lock-down has allowed for comparisons of the approaches put in place by the different leaders and, in the case of Scotland, been favourable to the nationalist First Minister. The 53% in favour of Scottish independence (an improvement of 2 points compared to January) revealed by the latest polls (*YouGov* for *The Times*, August 2020) are thus to be compared with the 72% of Scots who are satisfied with the way Nicola Sturgeon managed the crisis (against 20% for Boris Johnson). Similarly, in Spain, –one of the most decentralized states in Europe, where health is under the jurisdiction of the regions, the central government's takeover of the management of the crisis has been strongly criticized: some have accused it of favouring some and harming others through massive purchases of materials; others (including several regional presidents –Conservatives in Madrid, Nationalists in the Basque country and Separatists in Catalonia) have been angered by the decision to limit economic activity to the bare minimum.

As states have shut down their national borders one after the other to curb the spread of the coronavirus a reflection on the role of internal borders, on a smaller scale, seems particularly relevant. Indeed, while in the 1990s, the advent of a "borderless world" (Omhae 1990) suggested that the world was going to open up and place the region at the centre of the geopolitical game (Sparke 2005), more than two decades later the situation has changed and the dynamic seems to be going in the opposite direction, that of the strengthening of borders or rebordering (Andreas, 2003, Popescu 2011), a trend that was reinforced and led to its climax at the height of the health crisis. The current situation thus seems to provide us with an opportunity to reflect on the state of this 'new regionalism' (Söderbaum et Shaw 2003). What place do regions have? Within this framework, it is thus interesting to explore questions related to multi-level governance (Brunet-Jailly, 2004, Poupeau 2014, Daniell and Kay 2017, Bache and Finder 2004), federalism (Anderson 2008, Loughlin *et al.*, 2013), as well as internal borders.

Ten months after the start of the Covid-19 pandemic, this series of seminars organized between January and May 2021 aims to take stock of the short- and medium term impact of the crisis on relations between central and regional governments and, by playing with scales, to examine the following questions:

- Have the countries' internal boundaries played a role in the response to the Covid-19 epidemic?

- How have the different central and regional governments interacted – whether in consultation or not – in the decision-making process? The United States, a federal country and the world's leading power, is a case study, which sheds light on these intertwined powers. Indeed, "for the first time in history, the federal response to a major crisis has been delegated to the states," the administration refusing to establish a generalized lock down or to impose measures of social distancing at the national level.
- What does the coronavirus crisis tell us about the sometimes strained relationship between national and regional/federal governments?
- Has it, in some cases – Catalonia and Scotland for instance – exacerbated or even served as a catalyst for nationalist and separatist tendencies in these regions?
- At a second level, has the pandemic been a missed opportunity for the European Union to act in a coordinated and concerted manner by providing a common response?

Contributors should plan to have a written version ready for submission as part of a **collective work** for **May 31st 2021**.

Submissions will consist in a 300-word summary and a short bibliography and should be sent in English or in French before **November 27th 2020** to

pierre-alexandre.beylier@univ-grenoble-alpes.fr AND veronique.molinari@univ-grenoble-alpes.fr

Références

Anderson, George, *Federalism: An introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 2008.

Bache, Ian. et Flinders, Matthews (eds), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.

Brunet-Jailly, Emmanuel, “NAFTA, economic integration, and the Canadian-American security regime in the post-September 11, 2001 era: Multi-Level Governance and Transparent Border?”, *Journal of Borderlands Studies*, 19:1, 2004, 123-142

Daniell, Katherine et Kay, Adrien “Multi-Level Governance: an Introduction” in *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*, Canberra, ANU Press, 2017.

Loughlin, John, Kincaid, John et Swenden Wilfried (eds), *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, Routledge, 2013.

Ohmae, Kenichi, *The Borderless World – Power and Strategy in the Global Market Place*, New York Coty, Harper and Collins, 1990.

Popescu, Gabriel, *Bordering and Ordering the Twenty-first Century: Understanding Borders*, Plymouth, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2011.

Poupeau. François-Mathieu *Analyser la gouvernance multi-niveaux. Presses universitaires de Grenoble*. Presses universitaires de Grenoble, 2017, 978-2-7061-2682-6

Söderbaum, Frederik et Shaw, Timothy, *Theories of New Regionalism*, London, Palgrave Macmillan, 2003.

Sparke, Matthew, *In the Space of Theory – Postfoundational Geographies of the Nation-State*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2005.