

VIIe Congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°5

« L'institutionnalisation de l'Europe »

Sous la direction de Renaud Dehousse et Yves Surel

L'Europe sans Bruxelles ?

La réappropriation des normes communautaires de développement territorial par les acteurs régionaux en France et en Espagne

Romain Pasquier

CRAPE/Institut d'Etudes Politiques de Rennes

Comment penser l'Europe sans Bruxelles ? Cet axe de réflexion proposé par les initiateurs de cette table-ronde n'a rencontré que peu d'écho dans les travaux récents consacrés à l'europanisation et à l'institutionnalisation de l'Europe.

Les progrès de l'intégration communautaire dans des secteurs traditionnellement réservés aux administrations nationales ont favorisé la multiplication de travaux sur l'europanisation des politiques publiques (Andersen et Eliassen, 1993 ; Börzel, 1999 ; Börzel et Risse, 2000 ; Cowles et *al.*, 2001 ; Héritier, 1999 ; Mény et *al.*, 1995 ; Sandholtz et Stone 1998 ; Stone et *al.* 2001). Cependant, l'immense majorité des travaux adopte une perspective top down et communautaro-centrée de l'europanisation définie par Claudio Radaelli [2000, p. 3] comme un « processus de construction (a) diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de savoir-faire et de normes et croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'Union européenne puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national ». L'europanisation des politiques publiques est en effet perçue essentiellement à travers les interventions des acteurs communautaires et les adaptations consécutives des acteurs nationaux à ces contraintes imposées par le haut (Hassenteufel et Surel 2000 ; Le Galès 2001 ; Radaelli 2001). Sans nier l'intérêt majeur de ces travaux, cette approche dominante donne une perception homogénéisante des structures politiques nationale sans que soit intégrée à l'analyse la géométrie variable des niveaux d'administration et des territoires.

Il s'agit donc ici d'apporter une contribution à un champ de recherche visant à considérer le « local » comme un niveau pertinent d'analyse des mécanismes d'europanisation [Pasquier, 2002]. Alors qu'ils constituent des éléments déterminants des structures politiques nationales dans l'Union européenne, les institutions et groupes d'acteurs locaux et régionaux sont les grands absents des travaux récents sur le processus

européanisation. Pourtant, la réforme des fonds structurels à partir de 1988 puis la mise en œuvre de plusieurs programmes d'initiative communautaire (LEADER, INTERREG, URBAN) ont intensifié les interactions entre ces derniers et l'administration européenne. Les acteurs locaux et régionaux ont développé de nouveaux réseaux politiques comme la représentation de leurs intérêts à Bruxelles ou la mise en œuvre de politiques de coopération inter-régionale [Balme 1996 ; Jeffery 1997 ; Keating & Loughlin 1997 ; Négrier et Jouve, 1998]. Par ailleurs, la Commission européenne a facilité l'institutionnalisation d'une représentation des pouvoirs locaux et régionaux dans l'architecture de l'Union européenne à travers le Comité des régions.

Notre hypothèse est que les institutions et les groupes d'acteurs régionaux, de par leur immersion dans une variété de programmes publics nationaux et communautaires, se sont socialisés à un certain nombre de normes d'action qu'ils se réapproprient aujourd'hui pour fabriquer leurs propres politiques publiques. C'est ce que nous appelons l'européanisation « par le bas », c'est-à-dire les mécanismes à travers lesquels les acteurs infra-nationaux participent au processus d'européanisation des instruments d'action publique et des systèmes politiques.

Pour saisir ce processus et tester l'hypothèse d'une convergence diffuse des pratiques d'action publique à l'échelle européenne, l'approche comparative semble être la voie plus appropriée, à deux conditions cependant. L'analyse doit porter sur une politique publique réellement comparable et dans des configurations nationales et/ou régionales très différenciées. Ainsi, cette étude de cas traite des politiques de développement territorial mises en œuvre dans deux régions françaises, la Bretagne et le Centre, et une région espagnole, la Galice, depuis le début des années quatre-vingt-dix¹. Ces politiques ont la particularité d'établir de nouveaux cadres territoriaux infra-régionaux pour le développement local en s'appuyant sur les notions similaires de « pays » en France et de « comarca » en Espagne [Bielza 1993 ; Faure 1995 ; Fernandez 1993 ; Oudart 1997]. Dans notre perspective, ces politiques sont doublement intéressantes. Elles appartiennent à un champ de l'action publique où depuis plusieurs décennies interviennent les programmes de la Commission européenne (fonds structurels, LEADER 1, LEADER 2, LEADER +), et elles apparaissent dans le même temps comme des politiques publiques innovantes dans la mesure où elles ne reposent pas sur des interventions sectorialisées mais proposent de nouvelles règles d'action collective au niveau local. Par ailleurs, le choix des régions, en France et en Espagne, répond à la volonté de sélectionner des cas très contrastés aussi bien sur le plan institutionnel que sociopolitique. Les modèles de décentralisation français et espagnol sont en effet très différents. Le premier n'établit pas de hiérarchie entre les collectivités régionales et locales alors que le second fait de la communauté autonome le principal échelon de représentation territoriale doté d'une

¹ Ce sont les programmes régionaux d'aménagement du territoire en Bretagne (PRAT), les contrats de pays en région Centre et la politique de développement comarcale en Galice. Ce travail a été mené en parallèle dans les administrations régionales qui ont élaboré ces politiques et dans les réseaux d'acteurs qu'elles structurent. Nous avons analysé le fonctionnement d'une structure de pays et de comarca dans chacun des départements ou provinces de nos régions en interviewant les élus régionaux et locaux, les représentants socioprofessionnels et les animateurs de ces structures. En Bretagne, nous avons enquêté dans le territoire de Cornouaille (Finistère), le territoire de Fougères (Ille-et-Vilaine) et dans deux territoires inter-départementaux, le Centre-ouest Bretagne (Côtes d'Armor, Morbihan et Finistère) et le territoire de Pontivy-Loudéac (Côtes d'Armor, Morbihan). En région Centre, nous avons enquêté dans le pays du Boischaut nord (Indre), dans le pays des Châteaux (Loir-et-Cher), dans le pays du Giennois (Loiret) et dans le pays du St-Amandois (Cher). Enfin, en Galice, nous nous sommes intéressés à la comarca de O Salnes (province de Pontevedra), Valdeorras (province d'Orense), Terra Cha (province de Lugo) et Bergantiños (province de La Corogne). Ces entretiens ont été complétés par une étude systématique des procès verbaux des assemblées régionales et de la presse régionale, et par l'analyse d'un ensemble de documents à usage externe ou interne produits dans le cadre de ces politiques.

véritable autonomie politique² (pouvoir législatif régional). Ajoutons que les espaces régionaux considérés ont des trajectoires de structuration bien différenciées, la Bretagne et la Galice étant des espaces de mobilisation politique depuis l'entre-deux-guerres, la région Centre ayant une trajectoire plus administrative liée à la politique de planification régionale de l'administration gaulliste.

A travers l'exemple des politiques régionales de développement territorial, nous montrerons les mécanismes et la portée du changement générée par ce processus d'europanisation « par le bas ». La socialisation et l'apprentissage des institutions régionales françaises et espagnoles à un ensemble de normes communautaires en matière de développement territorial se traduit par la fabrication de politiques régionales de développement territorial reposant sur des principes d'action publique très convergents. Ces politiques ont un impact réel sur les modes de gouvernance au niveau local et génèrent, en France et en Espagne, de fortes luttes institutionnelles. Cependant, la portée du changement doit être replacée dans le cadre des contextes nationaux où les administrations centrales continuent d'influer sur la diffusion et l'orientation du changement.

L'appropriation du développement territorial

Depuis une quinzaine d'années la Commission européenne produit un ensemble de normes en matière de développement territorial à travers les fonds structurels ou des programmes d'initiative communautaire comme LEADER. Que ce soit en France ou en Espagne, les institutions régionales se sont progressivement réappropriées ces normes pour mettre en œuvre leurs propres politiques.

La fabrication des normes communautaires de développement territorial : un processus hybride

L'appropriation des normes communautaires se fait d'autant plus facilement par les acteurs régionaux qu'elles sont elles-mêmes le produit d'un processus d'hybridation de normes d'action héritées des systèmes politico-administratifs nationaux..

Le paradigme de développement local a ses sources théoriques dans les travaux d'économistes dénonçant la logique productiviste des années cinquante et soixante [Joyal 1987 ; Pecqueur 1989]. Il est récupéré dans les années soixante et soixante-dix par un courant autogestionnaire alors que les politiques nationales d'aménagement du territoire entrent dans une crise profonde et que de nouveaux besoins locaux émergent dans les villes et les campagnes en Europe de l'Ouest [Le Galès 1993 ; Madiot 1996 ; Pérez Andres 1998]. En France, les théories du développement du développement endogène se diffusent tout d'abord en milieu rural par l'intermédiaire des syndicats agricoles, avant de se propager dans les grandes villes. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) met ainsi en place une politique de rénovation rurale à la fin des années soixante et engage, en 1976, une politique des contrats de pays pour lutter contre le dépeuplement en renforçant les solidarités entre les acteurs de la société locale (DATAR 1977). La vogue des « pays » s'éteint dès la fin des années soixante-dix mais la décentralisation facilite la mise en œuvre d'expérimentations nouvelles de développement local comme les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, en 1983, ou selon une formule plus sectorialisée les contrats de pays d'accueil dans le domaine du tourisme. En Espagne, ce paradigme se diffuse

² Le système autonome espagnol est à géométrie variable. Certaines communautés autonomes ont davantage de compétences que d'autres. La Galice avec la Catalogne et le Pays Basque dispose du niveau d'autonomie le plus élevé [Pasquier à paraître].

lors de la transition démocratique³ et rencontre un grand succès dans les régions dont l'identité est forte comme en Catalogne. Elles voient dans le développement local un moyen de lutter contre le centralisme hérité du franquisme [Vazquez Barquero 1996].

Dès la fin des années soixante-dix, les services de la Commission européenne s'intéressent à ce nouveau paradigme [Smith 1996]. Ayant suivi les premières expériences nationales, les services de la Commission⁴ se les réapproprient pour mettre en oeuvre de nouveaux programmes. Ainsi, dès 1978, le département de la Lozère est un des premiers départements bénéficiaires des programmes intégrés développement puis d'autres régions comme la Bretagne à partir de 1987 bénéficient d'opérations intégrées de développement (OID). La réforme des fonds structurels à la fin des années quatre-vingt marque véritablement la montée en puissance de la Commission européenne en matière de développement territorial. Les programmes d'initiatives communautaires LEADER, mis en oeuvre à partir de 1991, légitiment une approche en terme de développement territorial où les acteurs locaux sont incités à se regrouper autour d'un projet collectif afin d'« améliorer les conditions de l'activité économique et sociale dans des territoires identifiés comme handicapés face aux tendances économiques lourdes » [Smith 1996, p. 27]. C'est une conception de l'action publique fondée sur le partenariat, le projet de développement et l'expérimentation. Des « groupes d'action locale » (GAL) sont sélectionnés et chargés de mettre en oeuvre les programmes LEADER avec la volonté de faire travailler ensemble les acteurs économiques, sociaux et les autorités politico-administratives d'un territoire. Les programmes LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) puis LEADER+ (2000-2006) rencontrent un succès considérable dans toute l'Union européenne en particulier en France et en Espagne. Les programmes LEADER incorporent, en outre, une dimension transnationale⁵. Un réseau LEADER relie l'ensemble des groupes d'action locale (GAL) qui gèrent ces programmes sous l'égide de l'Association Européenne des Initiatives de Développement Local (AEIDL). Des séminaires, des voyages croisés, des formations sont organisés pour les animateurs des GAL qui favorisent l'émergence de répertoires communs d'action. Une forme de « problématique européenne du développement local » en milieu rural se diffuse [Muller 1996, p. 312].

Les logiques régionales de réappropriation

Selon l'héritage des dispositifs au niveau national et régional, les acteurs régionaux s'approprient ces normes communautaires. A partir de ces trois études de cas, on peut identifier trois modes de socialisation : l'adaptation, la réactivation et le recyclage.

En Galice, la socialisation des acteurs régionaux aux enjeux du développement territorial se fait largement à travers l'adaptation des acteurs régionaux aux programmes communautaires. En effet, à partir du milieu des années quatre-vingt, les politiques publiques espagnoles doivent s'adapter aux normes communautaires [Goma et Subirats 1998]. En Galice, cette période est marquée par une socialisation rapide des fonctionnaires régionaux aux enjeux européens avec notamment l'envoi de fonctionnaires pour des contrats temporaires à Bruxelles. Par ailleurs, sur le territoire régional, un Institut de développement communautaire voit le jour en 1986⁶ pour aider les acteurs locaux et régionaux à gérer les

³ Au début des années soixante-dix, l'administration centrale franquiste avait déjà entrepris des études pour évaluer dans quelle mesure il était possible d'utiliser la comarca dans le cadre d'une réforme territoriale et administrative [Ameijeiras Castro 1973].

⁴ La direction générale de l'agriculture (DG VI) et la direction générale de la politique régionale (DGXVI) sont les moteurs de ces innovations [Smith 1996].

⁵ Cette organisation réticulaire de diffusion des savoir faire est perceptible dans de nombreux autres programmes d'initiative communautaire comme URBAN par exemple.

⁶ Des instituts similaires se créent à Madrid et à Barcelone. En Galice, de nombreux fonctionnaires qui participent à la mise en oeuvre de la politique de développement comarcal ont préalablement participé à l'élaboration ou à la mise en oeuvre de programmes européens.

programmes européens. En Bretagne, la réforme des fonds structurels agit comme un détonateur :

« Avec les programmes européens 1994-99, il s'est produit un développement important du champ d'intervention des aides européennes. L'intervention de l'Europe on l'a intégré puisque nous sommes un des principaux partenaires financiers »⁷.

Cependant, les programmes européens qui ont déjà une longue histoire sur ce territoire⁸ viennent réactiver un héritage de mobilisations régionales autour du développement local⁹. Ainsi, Paul Houée, membre du conseil économique et social de Bretagne, est chargé de présenter les différents scénarios d'un découpage alternatif du territoire régional afin de « définir le niveau territorial le plus adéquat pour susciter et coordonner les initiatives de développement local et pour relayer les politiques de développement conduites par la Région, l'Etat et l'Union européenne »¹⁰ [Houée 1994, p. 18]. En revanche, en région Centre, les élites régionales restent peu réceptives aux enjeux européens. La politique des contrats de pays mise en oeuvre, en 1994, s'inscrit dans une logique de recyclage des dispositifs nationaux de développement local :

« Nous n'avons rien inventé, on a simplement rassemblé toutes les bonnes idées, toutes les bonnes recettes et on a essayé de faire quelque chose de cohérent (...). Cette politique consacre ce qui se faisait en Région Centre depuis les années soixante-dix »¹¹.

En effet, en 1975, l'EPR du Centre avait décidé par le biais d'un protocole avec l'Etat de prendre le relais de la politique nationale des « contrats de pays » lancée par la DATAR¹². En 1994, en relation avec la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire en préparation au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, le conseil régional poursuit le perfectionnement de cette politique à travers les contrats de pays afin d'installer durablement sur le territoire régional des structures de développement.

L'eupéanisation des principes d'action en matière de développement territorial

La réappropriation des normes communautaires par les acteurs régionaux produit une eupéanisation diffuse des politiques régionales de développement territorial. L'analyse comparative montre en effet que les administrations régionales française et espagnole mettent en oeuvre dans le cadre de ces politiques des principes d'action publique très similaires largement assimilables à ceux prônés par les programmes LEADER : un cadre territorial intermédiaire, un partenariat avec des structures supracommunales et un projet de

⁷ Entretien conseil régional de Bretagne, direction de la Planification.

⁸ Les élites politiques bretonnes se socialisent aux enjeux européens à travers l'action du comité d'études et de liaison des intérêts (CELIB). Cette organisation fondée en 1950 agit à partir du début des années soixante pour que la Bretagne tire profit des politiques européennes et du marché commun en gestation (Pasquier 2000a). Ainsi, entre 1975 et 1987, le Fonds européen de développement économique régional (FEDER) attribue à la Bretagne 14% des financements destinés à la France pour financer le plan routier breton.

⁹ A la fin des années soixante dans le sillage du CELIB, des comités locaux et départementaux d'expansion se structurent à l'initiative d'acteurs politiques et économiques divers : la Société d'économie mixte d'études du nord-Finistère (SEMENF) en 1963 sous l'impulsion d'Alexis Gourvenec, le comité d'expansion économique de Cornouailles en 1964 sous l'impulsion de Louis Le Penec, le comité d'expansion du Mené (CEM) avec à sa tête Paul Houée en 1965, le comité de coordination et d'aménagement du pays de Redon (COCAPAR) en 1969, le comité interdépartemental de développement économique du centre-ouest Bretagne en 1970. Dans ce processus, les logiques de la coopérative d'utilisation du matériel agricole (CUMA), celles du remembrement, du groupement d'exploitation agricole en commun (GAEC) constituent un creuset de coopération locale véhiculée par des élites paysannes formées à la jeunesse agricole chrétienne.

¹⁰ A travers cette étude, le conseil économique et social de Bretagne propose le découpage de la Bretagne en 24 pays encadrant une centaine de bassins de vie ou de structures intercommunales de proximité.

¹¹ Entretien, conseil régional du Centre, direction de l'Aménagement du territoire.

¹² Ce sont les contrats régionaux d'aménagement rural (CRAR) de 1975 à 1988, puis les contrats régionaux d'initiative locale (CRIL) de 1990 à 1994. Cf. Préfecture de la région Centre, 1987, *Le développement local en Région Centre. Bilan et perspectives*, SGAR, p. 29.

développement. Plus largement, on peut identifier dans ces dynamiques d'eupéanisation le rôle joué par certains entrepreneurs politiques qui cherchent à travers ces transformations de l'action publique territoriale à mobiliser de nouvelles ressources politiques.

Les nouveaux territoires de développement local

Les institutions régionales françaises et espagnoles contribuent à travers ces politiques à la structuration de nouveaux territoires d'action publique supracommunaux, les « pays »¹³ en France et les « comarcas » en Espagne. Ces territoires qui s'appuient sur des solidarités socio-économiques ont en commun d'être des échelons intermédiaires entre la commune et le département. Dans une grande partie de l'Europe de l'Ouest, on retrouve ces échelons intermédiaires qui recouvrent à la fois des espaces de vie quotidienne et des aires de planification publique¹⁴. En Bretagne, les douze « territoires PRAT » sont définis à partir du tracé des bassins d'emploi INSEE qui associent le pôle urbain et l'environnement rural et des structures de concertation préexistantes afin que ces espaces répondent plus ou moins aux attentes des acteurs locaux. L'enjeu est de définir des entités géographiques pertinentes en termes économiques mais respectueuses des habitudes locales de coopération. Le procédé est le même en région Centre où le pays représente « l'espace vécu d'une population qui y vit s'y forme, y travaille peut s'y soigner et participer aux activités sociales et culturelles de son choix »¹⁵. La délimitation des pays est à l'initiative des collectivités territoriales mais doit répondre à des exigences émises par la région Centre en terme de poids démographique, de pôle urbain et de cohérence géographique afin de servir de point d'ancrage au développement économique¹⁶. En Galice, la loi de développement comarcal de juin 1996 définit la comarca comme « un cadre territorial intermédiaire entre la commune et la province, formée par un ensemble de communes voisines qui ont une cohérence interne basée sur des faits naturels, historiques, économiques et fonctionnels ». En 1991, le gouvernement a créé une structure d'expertise en matière de développement territorial, la Société de développement comarcal (SDC)¹⁷ afin qu'elle assure le découpage de la Galice, spécifiant les « types » de comarcas (comarcas rurales, rururbaines, urbaines, métropolitaines). Le 20 février 1997, un décret du gouvernement régional officialisait le découpage de la Galice en 53 comarcas¹⁸.

Un partenariat stabilisé

Non seulement ces régions procèdent au découpage de nouveaux territoires d'action publique mais elles s'attachent à organiser les acteurs politiques, économiques et sociaux du territoire autour de cet enjeu du développement local. Si les degrés d'institutionnalisation du

¹³ Le pays tire son nom du *pagus* romain. Remis à l'honneur au XIXe siècle par un courant de pensée antidépartementaliste et conservateur, l'école géographique française avec Vidal de La Blache a contribué à lui donner une légitimité nouvelle en tant qu'espace « naturel » de vie économique et sociale des populations locales.

¹⁴ Au pays ou à la comarca correspond en Allemagne le Kreis. Il existe 110 agglomérations et 326 Kreise. Les Kreise, collectivités locale reconnue comme telle par la constitution, comprennent au maximum 100 000 hbts. Selon la logique fédérale, le Kreis qui travaille avec trente ou quarante communes a deux séries de compétences : des compétences qui sont dévolues par l'Etat et puis des compétences transférées à la collectivité locale.

¹⁵ Conseil régional du Centre, 1994, *Contrats de pays*, Rapport du Président du Conseil régional.

¹⁶ La population doit être d'environ 50 000 habitants, le seuil minimal étant de 25 000 habitants dans les zones les moins peuplées de la région où la densité de la population est inférieure à 20 hab./Km². En février 2000, l'ensemble de la Région Centre était couverte de 31 pays.

¹⁷ Elle se compose d'une équipe de géographes, d'urbanistes, d'économistes dépendant du secrétaire général à la Planification et au développement comarcal dirigé par Andres Precedo Ledo, lui-même directement rattaché au département de la présidence de la Xunta.

¹⁸ Dans les quatre provinces galicienne le nombre moyen de communes varie de 5 à 7. La population moyenne est de 29 000 hbts dans provinces de Lugo et d'Orense et de 60 000 et 89 000 hbts dans les provinces de Pontevedra et La Corogne [Precedo Ledo 1997].

partenariat varient, celui-ci se compose invariablement de deux éléments : une structure d'animation et des agents de développement. Le dispositif mis en place par le conseil régional de Bretagne est le moins institutionnalisé. Le politique des PRAT s'appuie sur la forte densité des structures intercommunales et des agences de développement économique qui sont porteuses de normes de coopération et d'associationnisme au niveau local [Allain et Baudelle 1995]. Sur chacun des territoires PRAT le conseil régional s'est associé avec une structure partenaire pour qu'elle assure l'animation technique et le suivi des dossiers en lien avec les diverses structures intercommunales du territoire¹⁹. Par ailleurs, le conseil régional en s'inspirant de la politique régionale communautaire impose la constitution à l'échelle du territoire de structures informelles « les comités locaux de coordination » regroupant les élus et représentants socioprofessionnels. Ces comités, animés par la structure partenaire sous la présidence d'un vice-président ou d'un vice-président de commission du conseil régional, élaborent le projet de développement du territoire. En région Centre et en Galice le dispositif est plus institutionnalisé. Le conseil régional du Centre impose que chaque pays qui contractualise avec la région se doit d'être organisé en établissement public de coopération intercommunale (EPCI)²⁰. Les communes intéressées par un contrat de pays doivent être regroupées au sein d'un EPCI de leur choix et avoir recruté un agent de développement. De plus, le conseil régional, impose le recrutement d'un « agent de développement » qui a pour mission de suivre l'élaboration, la mise en place et l'aboutissement du projet commun de développement. En Galice, la SDC crée des fondations²¹ dans les comarcas où les communes en expriment le désir. Dans ces « *fundaciones comarcales* » siègent un député régional, un représentant de la Députation provinciale, les maires de la comarca, un représentant de la SDC et des représentants des secteurs socio-économiques [Barreiro Rivas 1997]. Le permanent de la fondation est l'agent de développement comarcal chargé de mettre en oeuvre le projet de développement.

Le projet de développement territorial

Dernier principe d'action publique commun aux politiques de développement territorial des régions françaises et espagnoles : le projet de développement. Ces politiques de développement local obéissent à une finalité ultime de rééquilibrage territorial et de création d'emplois. Seulement la réponse institutionnelle ne se fait plus par l'intermédiaire de politiques d'aides classiques mais par un inventaire précis des ressources de chaque territoire afin de bâtir une stratégie de développement. L'objectif téléologique de rééquilibrage des activités et des hommes sur un territoire se transforme en un objectif plus pragmatique : donner à chaque territoire des outils de développement et des niveaux de services à la population équivalents pour qu'ils puissent engager des dynamiques de développement endogène. Les PRAT en Bretagne, les chartes de développement des pays en région Centre, les Plans de développement comarcal (PDC) en Galice sont élaborés conjointement entre l'institution régionale et les acteurs locaux, élus et socioprofessionnels. Chaque programme est précédé par l'établissement d'un diagnostic territorial, à partir de données chiffrées mais aussi d'une analyse qualitative. Les régions mobilisent un savoir-faire socioterritorial qui se distingue de l'expertise classique des fonctionnaires d'Etat. Ces projets dressent un bilan démographique et économique du territoire dans lesquels, les partenaires locaux et

¹⁹ Cela peut-être une association (GALCOB pour le territoire du Centre-Ouest, association du Centre-Est Bretagne - ACBD - pour le territoire Pontivy-Loudéac), une société d'économie mixte (SEMENF pour le territoire des pays de Morlaix), une structure de pays (Pays des portes de Cornouailles pour le territoire de Cornouaille), un district urbain (territoire du pays de Lorient), un syndicat mixte (Territoire du pays de Ploërmel), une chambre de commerce (territoire des marches de Bretagne), une agence de développement (Agence de développement industriel du Trégor -ADIT-).

²⁰ Le conseil régional est représenté par deux de ses élus par pays et participe au budget de fonctionnement.

²¹ En 1998, 26 fondations comarcales avaient été créées.

l'administration régionale définissent des priorités de développement pour une période pluriannuelle (quatre ans). De cette façon, les régions tentent de sortir d'une logique de guichet pour adopter une logique de projet. Ainsi, aux instruments rigides et sectorialisés d'aides succèdent des démarches territorialisées qui permettent aux exécutifs régionaux une grande souplesse dans le choix des actions à financer (Duran 1999). La souplesse de ces dispositifs permet de répondre à des attentes diverses, formulées dans des contextes différents. Chaque territoire, chaque pays, chaque *comarca* évalue ses propres priorités. A l'uniformité des politiques d'aménagement classiques basés sur des critères applicables à l'ensemble du territoire régionale succède un dispositif souple et différencié.

Les entrepreneurs politiques de cette européanisation silencieuse

Ces nouvelles politiques sont portées par des entrepreneurs politiques qui entendent transformer les modes de faire l'action publique territoriale. Ces politiques procédurales ou constitutives créent « des cadres d'interaction concrets pour construire les problèmes, les acteurs collectifs ou les réseaux qui les portent » (Lascoumes et Le Bourhis 1998, p. 39). En institutionnalisant de nouveaux espaces infra-régionaux d'action publique, en diffusant des principes d'action, en sélectionnant les protagonistes, ces politiques sont les instruments d'une refonte du cadre de relations entre les administrations régionales et les acteurs locaux. Les élus régionaux qui soutiennent la mise en oeuvre de ces politiques ont d'ailleurs des profils communs. Elus entrepreneurs, ils adoptent des répertoires d'action de « développeurs » où la légitimation du métier se conquiert avant tout dans la maîtrise des dispositifs d'action publique et d'un savoir-faire socio-économique [Genieys et Smith 1998 ; Grémion et Muller 1990]. Ces entrepreneurs politiques sont également « régionalistes » au sens où ils souhaitent voir la région accroître sa capacité d'action. En Bretagne et en région Centre, le groupe d'élus qui soutient cette politique transcende les clivages partisans²². Très impliqués dans l'intercommunalité et le développement local ces élus bâtissent leur carrière politique sur des ressources politiques liées à leur implication dans des dynamiques de développement local en rupture avec l'image traditionnelle d'une institution régionale distributrice de crédits. En Galice, la politique de développement comarcal est également dirigée par des élus « régionalistes » proches du président de la Xunta, Manuel Fraga qui s'opposent aux élus du Parti populaire de Galice (PPG) attachés à l'échelon provincial. Ainsi, Fraga a confié la responsabilité de cette politique à l'un de ses proches, conseiller du département de la Présidence, Dositeo Rodriguez. Sans assise territoriale au sein du PPG, ce dernier bâtit sa carrière politique essentiellement sur ses compétences technocratiques et sa proximité avec Manuel Fraga²³.

²² C'est en Bretagne le vice-président UDF Ambroise Guellec, le socialiste comme Jacques Faucheux, maire de Fougères, le communiste comme Serge Morin, 1er adjoint au maire de Lorient, ou le vert Michel Balbot. En région Centre, c'est le vice-président RPR et sénateur du Loiret, Paul Masson, ou le socialiste, Yves Dauge, député-maire de Chinon, ancien directeur de la délégation interministérielle à la Ville, proche du député-maire d'Orléans Jean-Pierre Sueur.

²³ Par ailleurs, en Galice, cette politique permet au gouvernement régional d'occuper l'espace politique du parti nationaliste galicien, le *Bloque nacionalista galego* (BNG) en imposant « une conception subsidiaire » de l'action publique, c'est-à-dire une action publique qui intègre les éléments du « fait différentiel » galicien (Olles 1994). La politique de développement comarcal est aussi une politique d'affichage de la reconquête par l'administration régionale de toutes les dimensions de l'identité galicienne (Pasquier 2001). En effet, nombre de théoriciens du régionalisme ou du nationalisme en Galice depuis l'entre-deux-guerres définissent la paroisse rurale et la *comarca* comme les échelons possibles d'une administration territoriale alternative et viable par rapport à l'organisation provinciale, symbole du centralisme castillan (Gonzalez Mariñas 1994). Ainsi, l'article 27.2 du statut d'autonomie de la Galice, promulgué en 1981 donne comme compétence exclusive au gouvernement régional « l'organisation du régime juridique des *comarcas* et des paroisses rurales en tant qu'entités locales propres à la Galice », l'article 40.2 précisant, quant à lui, qu'une loi autonome pourra

Ces politiques permettent aux régions de stabiliser des relations de coopération avec des acteurs locaux organisés dans des espaces supracommunaux. En Bretagne, la politique PRAT participe au renforcement d'une intercommunalité déjà bien structurée²⁴ et à la constitution d'espaces de solidarité encore plus larges. Le travail de découpage et d'élaboration d'un projet de développement est l'occasion pour des communautés de communes voisines de se trouver des priorités communes et d'imaginer des espaces de coopération encore plus larges²⁵. Par ailleurs, si les comités locaux sont restés pour la plupart des structures informelles, leur reconnaissance en tant que partenaires de la région leur a conféré une certaine légitimité qui a permis l'émergence ou la consolidation de dynamiques locales comme dans le territoire du Trégor-Goëlo :

« A travers le PRAT et les axes de travail on se rend compte que l'on a des intérêts en commun et que l'on pourrait renforcer notre coopération. On commence à parler de l'émergence d'un pays »²⁶.

En région Centre, la politique des contrats de pays est un instrument de promotion de la coopération intercommunale très largement sous-développée en raison de l'hostilité des départements à remettre en cause le cadre cantonal. Ainsi, le Centre est, après la Corse, la région française qui a le plus faible taux de groupements intercommunaux à fiscalité propre²⁷ [Nevers 1998]. Cette politique comporte donc une dimension déterminante d'organisation du territoire en favorisant l'émergence de nouveaux acteurs porteurs de nouvelles ressources²⁸. La création d'un EPCI et le recrutement d'agents de développement permet une continuité dans l'action et la socialisation des élus locaux à d'autres modes de faire et en faisant émerger de nouvelles formes de solidarité locale:

« Toute la difficulté c'est de faire comprendre que l'on réfléchit sur une entité géographique plus importante, qu'on doit être plus solidaire. C'est difficile en secteur rural où on se retrouve face à des élus d'un certain âge qui sont en place depuis un certain nombre d'années qui ont une identité communale très marquée. Ils ont du mal à comprendre qu'un projet fait au chef-lieu de canton pourra leur être bénéfique. Cela va se faire sur plusieurs années »²⁹.

En Galice, la politique de développement comarcal tente également de limiter les effets du « localisme » (*localismo*), c'est-à-dire la compétition permanente entre les maires et les communes, en transformant les modalités de coordination des acteurs publics et privés locaux [Precedo Ledo et Vazquez Montero 1993]. Ainsi, dans cette région, on ne compte plus les structures intercommunales - les *mancocomunidades* - paralysées par les conflits entre les

« reconnaître la comarca en tant qu'entité locale avec une personnalité juridique et une délimitation propre. La comarca ne supposera pas nécessairement la suppression des communes qui la composent ».

²⁴ C'est en Bretagne qu'est née la première communauté de communes de France et aujourd'hui près du trois quarts de la population régionale fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (Nevers 1998).

²⁵ Ainsi, les bilans réguliers de la politique PRAT effectués par les services de la région ne consistent pas uniquement en une analyse quantitative des interventions financières mais tente d'apprécier « l'effort de structuration territoriale que les PRAT ont pu induire ou accélérer ». Cf., Conseil régional de Bretagne, *Bilan intermédiaire PRAT*, novembre 1996, p. 7.

²⁶ Entretien territoire du Trégor-Goëlo.

²⁷ En région Centre seuls 9% des communes sont intégrées dans des groupements intercommunaux à fiscalité propre contre 64% en Bretagne qui avec les Pays de Loire et le Poitou-Charentes détient le plus fort taux de groupements intercommunaux, la moyenne étant de 31,4% [Nevers 1998].

²⁸ Les premiers résultats de l'institutionnalisation du pays sont perceptibles. Une association régionale des pays est née avec à sa tête Paul Masson, ancien vice-président du conseil régional. Cette association entend devenir un partenaire à part entière du conseil régional et des services de l'Etat lors des séquences de négociation de l'action publique à l'échelle régionale (Contrats de plan Etat-régions, fonds structurels). Par ailleurs, plusieurs chambres consulaires départementales, dans le Loiret notamment, adoptent désormais cette échelle territoriale pour leurs interventions.

²⁹ Entretien, conseil régional du Centre. Les modalités de financements du contrat de pays sont conçus également pour favoriser l'intercommunalité. Si les projets privés ne peuvent être financés qu'à hauteur de 25%, les projets intercommunaux structurants peuvent être financés à hauteur de 75% par les contrats de pays.

communes et les maires. A cet égard, la politique de comarcalisation véhicule de nouvelles normes d'action publique en imposant un partenariat de longue durée entre des acteurs habitués à mener des stratégies individuelles. Les relations suivies qui s'instaurent entre les maires au sein de la fondation, le développement de l'associationnisme participent à l'apprentissage de l'action collective à l'échelle comarcale :

« Ici l'individualisme prime beaucoup et nous avons un manque d'associations qui défendent des intérêts collectifs et sectoriels »³⁰.

Progressivement, les fondations comarcales et les agents de développement sont reconnus comme des relais territoriaux déterminants des politiques sectorielles régionales³¹. Ainsi, dans les comarcas de O Salnes ou de Terra Cha, les fondations comarcales ont permis la réactivation des structures intercommunales qui étaient paralysées depuis plusieurs années.

L'impact de ces politiques est d'autant plus important qu'elles se conjuguent avec les programmes européens qui sont à la recherche d'espaces alternatifs d'organisation et de développement local : les différentes générations des programmes LEADER bien entendu mais aussi les programmes INTERREG ou URBAN. En effet, si les principes d'action de ces politiques régionales de développement territorial empruntent largement aux principes d'action des programmes européens, ceux-ci deviennent des ressources recherchées par les structures régionales de développement territorial. Elles deviennent des supports à l'intérieur desquels il est plus aisé pour les acteurs locaux de bénéficier des ressources européennes. Dans nos trois régions, les politiques régionales et les programmes LEADER sont en interaction constante³². En Bretagne, certains programmes LEADER ont généré des dynamiques locales au début des années quatre-vingt-dix que les PRAT sont venus consolider comme dans le territoire du centre-ouest-Bretagne³³. C'est également le cas dans les pays du Centre où les contrats de pays familiarisent les élites locales à des modes de faire proches de ceux des programmes européens :

« La démarche pays a permis d'obtenir LEADER, notamment en jouant sur cette notion de réseau d'échanges économiques et de travail dans notre pays. LEADER va me permettre de renforcer mon équipe, de mettre en place un réseau informatique, de monter un club d'entrepreneurs entre les communes du pays »³⁴.

Dans les comarcas galiciennes, cette dimension de socialisation à la pratique et à la rhétorique de l'action publique européenne est aussi présente. Mais le gouvernement régional va plus loin. En effet, au début des années quatre-vingt-dix, le ministère de l'Agriculture espagnol avait interprété LEADER comme un moyen de renouer les liens avec le niveau local en court-circuitant les communautés autonomes. Depuis cette première génération de programmes LEADER, l'administration régionale galicienne impose une présélection des programmes LEADER et fait des fondations comarcales les principales structures de gestion des programmes européens destinés aux acteurs locaux³⁵.

On perçoit donc l'interpénétration des logiques d'eupéanisation et de régionalisation à l'intérieur de ces dispositifs de développement territorial. L'imbrication est telle qu'il est bien difficile parfois de distinguer les effets de l'une ou de l'autre.

³⁰ Entretien agent de développement comarca de Terra Cha.

³¹ Dans la comarca de Valdeorras, l'une des comarcas pilote, la demande d'informations sur ce que peut apporter la fondation a cru de 300 % de 1995 à 1996. Cf. *Fundación para o desenvolvemento da comarca do Valdeorras, Memoria de actividades 1997*, ronéo.

³² Le PRAT permet de financer des projets à portée intercommunale tandis que le programme LEADER finance du « fonctionnement » (animation etc.).

³³ Dans une zone en fort déclin économique et démographique, le GALCOB s'impose aujourd'hui comme une structure de médiation fondamentale entre les acteurs locaux, les conseils généraux, le conseil régional, l'Etat et l'Europe.

³⁴ Entretien, agent de développement, pays du Boischaud Nord, région Centre.

³⁵ La SDC fait partie du réseau EGLEI (Groupement européen pour les initiatives locales). Les fondations comarcales gèrent d'autres programmes européens comme PRODER, PROMAR ou WORD.

Les sentiers du changement

Ces politiques territoriales convergentes contribuent dans les régions françaises et espagnoles à la transformation des échanges politiques par la diffusion de nouvelles règles d'organisation de l'action collective. Les luttes institutionnelles qu'elles génèrent [Gaxie 1997] soulignent l'impact de ces dynamiques d'euphorisation par le bas mais aussi les limites du changement. En effet, selon les configurations institutionnelles et politiques nationales, le changement emprunte des sentiers différents.

Les conflits à l'échelle infra-régionale

Dans nos trois régions, les politiques de développement territorial génèrent des conflits entre les élites régionales et les élites départementales ou provinciales. Ceci montre que ces politiques participent d'une stratégie d'affaiblissement des territoires traditionnels de l'administration territoriale en France et en Espagne, en l'occurrence la commune et le département ou province, au profit de nouveaux territoires d'action. Mais les élites locales s'adaptent à cette nouvelle donne.

En France, l'analyse de débats parlementaires autour de la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), a révélé l'opposition des conseillers généraux quant aux pays³⁶ [Le Lidec 1997]. Les conflits autour de l'organisation territoriale sont tout à fait perceptibles dans le cadre des politiques régionales de développement territorial. Avec la structuration de pays, les conseils généraux craignent à terme d'être privés de pertinence fonctionnelle. Cependant, les oppositions de la part des conseils généraux qui sont plus ou moins fortes selon les régions et les territoires. En Bretagne, le développement rapide des pays-PRAT s'enracine dans le terreau des fortes traditions coopératives et mutualistes de la société régionale héritée notamment du CELIB. Dans le domaine de l'aménagement du territoire ou du développement territorial, les collectivités locales acceptent le rôle de chef de file du conseil régional. En revanche, en région Centre, le développement des pays rencontre une forte résistance des conseils généraux bien qu'ils aient été associés à la mise en oeuvre de cette politique par le conseil régional. Le conseil général d'Indre-et-Loire a même rejeté dans un premier temps cette politique pour mettre en oeuvre ses propres contrats de territoire³⁷. L'ensemble des conseils généraux du Centre a ainsi imposé le cadre départemental comme cadre d'émergence des pays. Par ailleurs, plusieurs pays ont tenté de travailler en interdépartementalité sans succès :

« On a eu des tentatives de pays de déborder les limites départementales par exemple en Sologne ou dans l'Indre. Cela a été souhaité par un certain nombre d'élus mais il est clair que les départements ont resserré les boulons en disant de toute façon si vous ne restez dans les limites départementales, on vous prévient, on ne financera pas votre animateur ni vos projets »³⁸.

Déboussolés dans un premier temps par les dispositifs régionaux, les institutions départementales s'attachent désormais à contrôler ces structures sur leur territoire politique aidées en cela par certaines préfectures départementales³⁹.

A travers la politique de comarcalisation, le gouvernement régional galicien impulse également une transformation profonde des échanges politiques territoriaux dans l'espace régional mais il se heurte aux élites locales dont le pouvoir politique se structure à l'échelle

³⁶ Les débats autour de la loi d'administration territoriale de la République (ATR) de 1992 avait révélé également les luttes politiques entre catégories d'élus au sujet de la coopération communale [Le Saout 1997].

³⁷ Ces contrats de territoire départementaux visaient à compenser l'attraction de l'agglomération tourangelle. Le conseil général d'Indre-et-Loire avait même recruté pour son propre compte des agents de développement. Mais sous la pression des maires ruraux en quête de crédits et après le vote la LOADT de 1995, il a finalement accepté de s'associer à la politique régionale et de transformer ses structures en EPCI.

³⁸ Entretien, conseil régional du Centre, direction de l'Aménagement du territoire.

³⁹ Les conseils généraux ont créé des fonds départementaux pour les pays et participent au budget de fonctionnement des syndicats de pays.

provinciale. En Espagne, à la figure du notable correspond celle du cacique L'espace territorial privilégié du caciquisme est la députation provinciale qui demeurent le principal bailleur de fonds des petites communes rurales à travers les « plans provinciaux de coopération dans les travaux et les services de compétence communale »⁴⁰ [Alvarez Corbacho 1995 ; Gonzalez Alcantud 1997]. La comarcalisation galicienne par les regroupements communaux et la rationalisation des moyens qu'elle promeut est donc une menace directe sur le pouvoir territorial des députations qui repose sur les demandes très éclatées des petites communes rurales galiciennes. Ainsi, si cette politique est aujourd'hui l'une des politiques emblématiques du gouvernement régional, elle n'en a pas moins subi de sérieuses inflexions sous l'impulsion de certains secteurs du PPG attachés à la commune et à la province. Initialement cette politique avait vocation à institutionnaliser la comarca comme un nouvel échelon de l'administration au même titre qu'en Catalogne⁴¹ [Cassasas 1993].

« L'idée que j'avais de la comarca était exclusivement administrative. Comme en Catalogne, la comarcalisation galicienne devait être une politique politico-administrative pour supprimer les députations et créer une nouvelle administration dans les comarcas »⁴².

Mais le gouvernement régional a été contraint choisir une solution intermédiaire sous la pression des députations provinciales contrôlées par certains « barons » du PPG et de la Fédération galicienne des municipalités et des provinces (FEGAMP). Ainsi, la loi autonome de développement comarcal reconnaît la comarca comme une entité historique mais ne lui donne pas la « personnalité juridique ». Elle n'en fait qu'un échelon de planification des investissements publics et de développement local. Cette opposition des députations et de certaines communes à la comarcalisation s'est poursuivie lors du découpage comarcal. De nombreux maires influents du PPG sont intervenus pour que la carte comarcal respecte leur territoire politique. Alors que la SDC prévoyait de découper le territoire régional en 49 comarcas dont certaines inter-provinciales, la carte définitive compte 53 comarcas qui respectent toutes les limites provinciales.

Politiques régionales et régulations centrales

Les administrations centrales ne restent pas inertes face à ces changements dans l'action publique et les échanges politiques territoriaux. Cependant, les modes de régulation sont très différents. En France, l'administration centrale s'est saisie de ces nouveaux territoires d'action publique et tente de se réapproprier ces innovations en labellisant à travers la loi ces nouveaux territoires d'action publique. Ces débats autour des pays structurent des enjeux de réorganisation de l'administration des territoires [Le Lidec 1997]. En effet, depuis les débuts de la Ve République, la préférence de certains hauts-fonctionnaires et ministres pour une administration territoriale privilégiant deux niveaux, le niveau intercommunal et le niveau régional, n'a jamais cessé d'exister en France. Ce clivage est tout à fait perceptible dans les débats contemporains sur l'aménagement du territoire et le développement local⁴³. Cette opposition latente repose sur des divergences quant à l'opportunité de rationaliser la carte administrative française sous la pression d'un processus d'intégration européenne qui sous-tend, qu'on le souhaite ou non, une certaine homogénéisation. Devant les difficultés de

⁴⁰ Ces plans sont financés à hauteur de 20 % par l'administration centrale. Par ailleurs, la province constitue la circonscription de base pour les élections générales et autonomiques et l'espace d'organisation des partis politiques centraux

⁴¹ En Catalogne, le gouvernement régional a en effet brisé en partie le pouvoir territorial des députations en les vidant de leurs compétences avec l'institutionnalisation de la comarca en 1987.

⁴² Entretien, SDC, Xunta de Galicia.

⁴³ Lors du Comité Interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1997, cette fracture a réapparu au grand jour entre « d'un côté les défenseurs de l'axe communes-départements-Etat et de l'autre les partisans d'une ligne intercommunalité-régions-Europe » matérialisé par l'opposition entre les ministres Jean-Pierre Chevènement et Dominique Voynet. Cf. Andreani J.-L., « Vers le deuxième âge de la décentralisation », *Le Monde*, 26 mai 1998, p. 13.

réformer la carte administrative, la coopération intercommunale apparaît comme un moyen de réaliser une fusion au moins partielle des communes dans un but de limitation des dépenses publiques et de meilleure adéquation entre territoire administratif, espace économique et action publique (Novarina et Martin 1988). La filiation intellectuelle entre la loi ATR de 1992, la LOADT de 1995, et la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 est à cet égard frappante. Les lois cantonnent l'administration centrale à un rôle de régulation des cadres d'action. Pour Jean-Louis Guigou « la logique qui a présidé aux découpages administratifs et politiques en France fut une logique jacobine (...). Or, maintenant, une autre logique est en place, celle du développement. C'est la logique de la décentralisation, de la ré-appropriation par les collectivités de leur espace de vie quotidienne » (DATAR 1996, p. 25). Pour l'administration centrale l'heure est aux missions de régulation. Elle ne définit plus où la France des régions et des communes doit aller et se contente de mettre à la disposition des collectivités territoriales des outils institutionnels en voie d'expérimentation⁴⁴. Aujourd'hui plus de trois cents pays sont en émergence ou déjà constitués sur l'ensemble du territoire national. La LOADDT dites « loi Voynet » consacre la régionalisation de ces dynamiques. Alors que la loi de 1995 donnait à l'échelon départemental à travers les commissions départementales de coopération intercommunale la maîtrise du découpage des pays, la loi Voynet confie cette mission à l'échelon régional à travers la « conférence régionale d'aménagement du territoire ». La contractualisation territorialisée avec les pays dans le cadre des Contrats de plan Etat-régions (CPER) 2000-2006 est un premier pas vers l'institutionnalisation définitive de ce nouvel échelon territorial. Ces CPER contiennent en effet un volet territorial dans lequel l'Etat et les régions participent conjointement au financement de pays et des agglomérations⁴⁵.

En Espagne, face à la volonté de certains gouvernements régionaux de différencier leur organisation territoriale, l'administration centrale promeut une nouvelle réforme institutionnelle, le *pacto local*, qui vise à rééquilibrer les relations entre les communautés autonomes et les collectivités locales [Rodriguez Alvarez 1998]. Cependant, à la différence de la France, l'administration centrale espagnole n'a pas toutes latitudes pour orienter l'organisation territoriale des communautés autonomes. Le pacte local est une formule mobilisatrice qui vise à donner plus de compétences et de ressources financières aux municipalités⁴⁶ et éviter une trop grande différenciation entre les modèles d'organisation territoriale des communautés autonomes. Cette réforme est pilotée par l'administration centrale en relation avec le principal lobby des collectivités locales, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP)⁴⁷. Après des mois de négociation fin 1997 et début 1998 entre le ministère des Administrations publiques (MAP), les partis politiques et la FEMP, une série de textes de lois a été votée aux Cortès le 21 avril 1999 pour renforcer la capacité d'action des municipalités et des députations : amélioration du fonctionnement des

⁴⁴ Déjà, en 1992, le groupe « Décentralisation : bilans et perspectives » du Commissariat général au Plan, réuni dans le cadre de la préparation du XIe Plan, préconise à cet égard une « recomposition institutionnelle souple, volontaire et diversifiée » [Commissariat général au Plan 1993, p. 42-43].

⁴⁵ En région Centre, les services de l'Etat et le conseil régional cofinancent les pays à hauteur de 200 millions de francs et à hauteur de 400 millions de francs en Bretagne. En février 2000, l'ensemble de la région Centre était couverte de 31 pays. En Bretagne, les territoires-PRAT se transforment en pays. La Bretagne devrait compter dans quelques mois de vingt à vingt et un pays structurés dont Trois pays interdépartementaux. Un « comité régional de pilotage territorial » va voir le jour associant les représentants de l'Etat, du conseil régional pour préparer et suivre la programmation de la contractualisation. Des comités territoriaux locaux regroupant les représentants du pays vont également se constituer pour suivre et évaluer la mise en oeuvre du contrat. Cf. *Contrat de plan Etat-Région Bretagne 2000-2006*, Rennes, 17 avril 2000.

⁴⁶ En 1998, l'administration centrale représentait 13,6% des dépenses publiques contre 26,1% pour les communautés autonomes.

⁴⁷ Sur les 8000 communes espagnoles la FEMP en représente plus de 5500 et plus de 90 % de la population espagnole.

gouvernements locaux en renforçant le rôle du maire ; possibilité pour les gouvernements locaux de faire appel au Tribunal Constitutionnel s'ils estiment que leur autonomie est entravée, délégation de quelques compétences de l'Etat vers les gouvernements locaux. Cependant, l'essentiel des mesures pour « revaloriser » le gouvernement local que réclament la FEMP notamment en matière de compétences et de ressources, relèvent de l'initiative des communautés autonomes. L'objectif de l'administration centrale et de la FEMP est donc la conclusion de 17 pactes locaux dans chacune des communautés autonomes. La régulation partisane comme dans beaucoup de secteurs d'action publique en Espagne est décisive pour l'avenir de cette réforme. Tout dépend de la capacité et de la volonté des directions nationales des principaux partis politiques de faire appliquer à l'échelon régional le pacte local. Le processus est en cours et il est donc difficile d'en prévoir l'issue. Cependant, une différenciation croissante des modèles territoriaux d'action publique est probable. Certaines communautés autonomes relativement perméables aux enjeux nationaux ont d'emblée inscrit le pacte local sur leur agenda politique, alors que dans des espaces politiques plus régionalisés, comme en Galice, les gouvernements régionaux semblent moins disposés à mettre en oeuvre cette réforme. En janvier 1998, la Xunta a ouvert des négociations sur le pacte local avec la FEGAMP. Le projet s'articule autour des transferts et la délégation de compétences prévus par la loi autonome de l'administration locale. Le gouvernement régional ne souhaitant pas perdre avec le pacte local ce qu'il a gagné avec la comarcalisation, il cherche à orienter le pacte local pour qu'il puisse consolider la régionalisation de l'organisation territoriale et son contrôle sur les politiques de développement local. Ainsi, le destin du pacte local, seconde grande étape dans le processus de régionalisation espagnol n'est pas scellé. Paradoxe de l'« Etat des autonomies », cette réforme impulsée par l'administration centrale sera ce que voudront bien en faire les communautés autonomes.

Il est difficile de se prononcer sur l'orientation finale de ce processus qui reste marqué par les caractéristiques des systèmes politiques nationaux. Néanmoins, on décèle dans cette comparaison des indices de convergence croisée entre les modèles d'administration des territoires français et espagnol avec une administration centrale française qui laisse une marge de manoeuvre grandissante aux régions dans l'organisation de l'action collective sur leur territoire, et une administration centrale espagnole qui souhaite affaiblir la centralisation régionale en donnant plus d'initiatives aux acteurs locaux.

* * *

* *

L'exemple des politiques de développement territorial montre de quelle manière les institutions régionales peuvent participer à l'eupéanisation des politiques publiques. Immergées depuis de nombreuses années dans une variété de programmes d'action publique nationaux et communautaires, les institutions régionales se réapproprient aujourd'hui ces normes pour en faire des politiques innovantes d'organisation du territoire. Les acteurs régionaux par le biais de cette réappropriation participent ainsi à un processus de convergence des recettes d'action publique à l'échelle européenne. Ils construisent l'Europe sans Bruxelles. Ce processus est diffus car il ne s'appuie pas sur la production de règles formalisées. Aussi, pour identifier ces dynamiques, est-il nécessaire d'user d'une méthodologie comparative élaborée, articulée sur l'analyse de variables intermédiaires comparables, en l'occurrence les politiques régionales de développement territorial, dans des configurations politico-institutionnelles nationales et régionales très contrastées.

Cette étude cas montre également que pour comprendre l'institutionnalisation progressive de l'Europe on ne peut faire l'impasse sur les acteurs locaux et régionaux. De nouvelles investigations sont donc à envisager. La première piste à explorer est d'étendre

l'analyse à d'autres types de programmes susceptibles de générer des effets comparables à ceux que l'on vient de décrire en terme d'européanisation des instruments d'action publique territoriale. Ainsi par exemple, des enquêtes sont à réaliser sur le développement de la coopération interrégionale avec les programmes INTERREG ou encore la fabrication des politiques urbaines avec les programmes URBAN. Dans cette perspective une attention toute particulière devra être portée aux réseaux d'échanges de savoir-faire qui s'organisent autour des dispositifs communautaires. La seconde piste de recherche concerne plus généralement les institutions de représentation des pouvoirs locaux et régionaux à l'échelle européenne comme le Comité des Régions de l'Union Européenne ou le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Ces institutions produisent un large éventail de représentations alternatives du territoire européen et de son organisation qui peuvent aussi influencer sur les répertoires d'action des acteurs locaux et régionaux et l'européanisation progressive des systèmes politico-administratifs domestiques.

Bibliographie

- Allain (Rémi), Baudelle R., 1995, « Des communautés de communes aux pays de demain », in Baudelle G., dir. *De l'intercommunalité au pays : les régions atlantiques entre traditions et projets*, Paris, Edition de l'Aube, p. 11-25.
- Alvarez Corbacho (Xosé), 1995, *La agonía del municipalismo gallego*, Santiago, Fundación Caixa Galicia.
- Ameijeiras Castro (Fernando), 1973, « La administración pública y la institucionalización de la comarca y la región como entidades territoriales en el futuro jurídico local », in Ministerio de las Administraciones públicas, *III Jornadas Administrativas de Galicia*, Madrid, Alcalá, p. 183-201.
- Andersen S., Eliassen K., eds, 1993, *Making Policy in Europe. The Europification of National Policy-Making*, London, Sage.
- Balme (Richard), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica.
- Barreiro Rivas (Xosé), 1997, « Comarcalización y desarrollo : claves para una reorganización de la Administración Local de Galicia », *Galicia en Clave Económica*, n°3, p. 51-65.
- Bielza V., 1993 « Reflexión sobre la comarcalización en España », in Precedo Ledo A., Vázquez Barquero A., eds, *Desarrollo local y comarcalización*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, p. 219-229.
- Börzel (Tanja), Risse (Thomas), 2000, « When Europe Hits Home : Europeanization and domestic change », *European Integration online Papers (EioP)*, (4) 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, p. 1-20.
- Brugué (Quim) Gomà (Ricard) dir, 1998 *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel
- Cassasas (Luis) 1993, « El caso catalán », in Precedo Ledo A., Vázquez Barquero A., dir., *Desarrollo local y comarcalización*, Santiago, Xunta de Galicia, p.165-170.
- Commissariat général au Plan., 1993, *Décentralisation : l'âge de raison*, Paris, La Documentation française.
- Cowles (M. G) Capaoraso (James). Risse (Thomas) eds 2001 *Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Duran (Patrice), 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- DATAR, 1977, *Politique des contrats de pays*, Paris, La Documentation française.
- DATAR, 1996, *Le Pays. Nouveau territoire du développement local*, Paris, La Documentation Française.
- Faure (A.Jain), 1995, « Vers une République régionale ? » *Pouvoirs locaux*, n°26, p. 21-24.
- Fernandez A., 1993, « La experiencia asturiana » in Precedo Ledo A., Vázquez Barquero A., dir., *Desarrollo local y comarcalización*, Santiago, Xunta de Galicia, p. 175-180.
- Fligstein (Neil) Sandholtz (Walter) Stone (A.lex) eds, 2001, *The Institutionnalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Gaxie (Daniel), 1997 « Des luttes institutionnelles à l'institution dans les luttes », in Gaxie dir., *Les luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, p. 9-21.
- Genieys (William) Smith (Andy), 1998, « Mobilisations politiques et modèles de leadership territorial », in Négrier (Emmanuel) Jouve (Bernard) dir., *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'Harmattan, p. 205-221.
- Gomá (Ricard) Subirats (Joan) eds, 1998, *Políticas públicas en España : Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Grémion (Catherine) Muller (Pierre) 1990, « Des élites locales nouvelles ? », *Esprit*, n°164, p. 38-48.
- Hassenteufel (Patrick) Surel (Yves), 2000, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 1 (1), p. 8-23.
- Héritier (Adrienne) 1999, *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Houée (Paul) 1994, « Territoires de Bretagne : pour une nouvelle approche », *L'Avis régional*, n°6, Conseil économique et social de Bretagne, p. 18-29.
- Knill (Christophe) Lehmkuhl (D), 1999, « How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization », *European Integration online Papers (EioP)*, (3) 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>, p. 1-20.
- Jeffery (Charlie) dir., 1997 *The Regional Dimension Of the European Union. Toward a third level in Europe ?*, London, Franck Cass.
- Keating (Michael) Loughlin (John) (dirs.) (1997) *The Political Economy of Regionalism*, London, Franck Cass.
- Joyal (André.) 1987, « Réflexions sur la question du développement local », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, p. 737-751.
- Lascoumes (Pierre) Le Bourhis (Jean-Pierre) 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n°42, p. 37-66.
- Le Galès (Patrick) 1993, *Politique urbaine et développement local. Une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.

- Le Galès (Patrick) 2001, « Est maître des lieux celui qui les organise : How Rules Change When National and European Policy Domains Collide » in Stone Sweet (Alec) Sandholtz (Alec) Fligstein (Neil) eds, 2001, *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, p. 137-154.
- Le Lidec (Patrick) 1997, « A propos des luttes de définition autour de la notion de pays » in Gaxie dir., *Les luttes d'institutions*, Paris, L'Harmattan, p. 79-99.
- Le Saout (R.émi) 1997 « L'intercommunalité comme enjeu politique, l'examen de la loi ATR au Parlement », in Le Saout (Rémi) dir., *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR p. 85-108.
- Leurquin (Bernard) 1999 « La dynamique des pays », *Pouvoirs Locaux*, n°43, p. 26-33.
- Lowi (Theodor) 1972, « Four systems of policy, politics and choice », *Public administration review*, 32 (4), p. 298-309.
- Madiot (Yves) 1996, *Aménagement du Territoire*, Paris, Armand Colin.
- March (J. G.) Olsen (J. P) 1998, « The Institutional Dynamycs of International Political Orders, *International Organization*, 52 (4), p. 943-969.
- Mény (Yves) Muller (Pierre) Quermonne (Jean-Louis) dir., 1995, *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Muller (Pierre) 1996, « La mise en oeuvre des politiques de l'Union européenne », in d'Arcy (François).Rouban (Luc) , *De la Ve République à l'Europe. Hommage à J.-L. Quermonne*, Paris, Presses de la FNSP, p. 299-314.
- Négrier (Emmanuel) Jouve (Bernard), dir, 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, Paris, L'harmattan.
- Nevers (Jean-Yves), 1998, « La relance de l'intercommunalité : contexte et stratégies », in Balme (Richard) Faure (Alain) Mabileau (Albert), dir., *Politiques locales et transformations de l'action publique en Europe*, Grenoble, CERAT, p. 221-229.
- Novarina (Gilles) Martin (S), 1988, *Décentralisation et intercommunalité*, Paris, Syros.
- Olles (Christophe), 1994, « La Catalogne : la problématisation d'une identité », in Pongy (Mireille, Saez G., dir., *Politiques culturelles des régions en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 87-160.
- Oudart P., 1997, « La mise en place des pays en Picardie », in CURAPP, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, PUF, p. 253-260.
- Pasquier (Romain), 2001, « Processus autonome et leadership régional en Espagne », *Sciences de la société*, n°53, p. 161-179.
- Pasquier (Romain), 2002, « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », *Politique européenne*, n°7, p. 159-177.
- Pasquier (Romain), *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître.
- Pecqueur (Bernard), 1989, *Le développement économique local*, Paris, Syros.
- Pérez Andrés (Andres) 1998, *La ordenación del territorio en el Estado de las autonomías*, Madrid, Martial Pons.
- Precedo Ledo (Andres) 1997, *O mapa comarcal de Galicia*, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- Precedo Ledo (Andres) Vázquez Barquero A., eds, 1993, *Desarollo local y comarcalización*, Santiago, Xunta de Galicia.
- Radaelli (Claudio) 2001 « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and The Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, p. 107-142.
- Radaelli (Claudio) 2000, « Wither Europeanization ? Concept Stretching and Substantive Change », *European Integration online Papers (EioP)*, (4) 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, p. 1-25.
- Rodríguez Alvarez (Juan-Pablo)1998, « El pacto local : origen, desarrollo y concreción. Del pacto local a las medidas para el desarrollo del gobierno local », *ronéo*.
- Sandholtz (Walter) Stone Sweet (Alec) eds, 1998, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Smith (Andy) 1996, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.
- Stone Sweet (Alec) Sandholtz (Alec) Fligstein (Neil) eds, 2001, *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Vázquez Barquero (Andres) 1996, « Desarrollo local y disparidades en España », *Papeles de economía española*, n°67, p. 81-95.
- Yebra Martul-Ortega (P) 1993, « A administracion na doutrina galeguista », in Barreiro Fernandez (Xosé) Gonzalez Moriños (P) coords., *Historia de la administracion pública*, Santiago, EGAP, p. 281-312.