ORCA – Online Research @ Cardiff

This is an Open Access document downloaded from ORCA, Cardiff University's institutional repository:https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/102007/

This is the author's version of a work that was submitted to / accepted for publication.

Citation for final published version:

Cole, Alistair , Pasquier, Romain and de Visscher, Christian 2017. Les régions européennes face à la crise : une grille de lecture comparative. Revue internationale de politique comparée 23 (3) , pp. 285-300. 10.3917/ripc.233.0285

Publishers page: http://dx.doi.org/10.3917/ripc.233.0285

Please note:
Changes made as a result of publishing processes such as copy-editing, formatting and page numbers may not be reflected in this version. For the definitive version of this publication, please refer to the published source. You are advised to consult the publisher's version if you wish to cite this paper.

This version is being made available in accordance with publisher policies. See http://orca.cf.ac.uk/policies.html for usage policies. Copyright and moral rights for publications made available in ORCA are retained by the copyright holders.

Avant-propos
Les régions européennes face à la crise : une grille de lecture comparative

Alistair COLE, Romain PASQUIER et Christian de VISSCHER

Ce dossier thématique entend interroger les effets de la crise économique sur les modes de gouvernance territoriale en Europe. Des signaux contradictoires sont en effet perceptibles. D'un côté, plusieurs gouvernements centraux se sont engagés dans des politiques de réduction de dette publique qui vont impliquer un changement dans les modes de gestion des finances publiques ou encore ont affiché une volonté de supprimer des échelons de gestion territoriale (comme en Italie ou en France). L'argument soutenant la typologie des états de convergence/divergence, présenté ci-dessous, énonce que le contexte de la crise, budgétaire et des dettes souveraines, depuis 2008, a intensifié la pression sur les États pour que ceux-ci procèdent à des économies budgétaires et introduisent de nouveaux dispositifs législatifs pour s'adapter aux exigences de l'européanisation normative. D'un autre côté, la crise peut également soutenir des thèses qui vont clairement à l'encontre de la convergence par l'économie politique, la gouvernance européenne ou la réforme de l'État. Malgré la crise économique, on observe de nouvelles pressions centrifuges, comme en Écosse ou en Catalogne.

L'objectif de ce dossier est donc de mettre à jour les processus de convergence et de divergence qui émergent dans la fabrique contemporaine des territoires européens. La crise a-t-elle accéléré les agendas nationaux de réforme territoriale ? Ou, au contraire, les processus de décentralisation endogènes ont-ils été, finalement, peu affectés par la crise économique ? Il ne s'agit donc nullement dans ce dossier de réifier un « effet crise » mais d'intégrer la variabilité des contextes nationaux et régionaux qu'elle vient percuter. Les pressions convergentes produisent rarement des résultats identiques, car la conceptualisation de politiques publiques s'inscrit dans des processus historiques complexes marqués par une forte dépendance aux sentiers institutionnels. Un sous-axe qui sous-tend les articles s'intéresse à

DOI: 10.3917/ripc.233.0285

la capacité territoriale des régions de répondre à la crise par la mobilisation des ressources matérielles et cognitives[1].

Les Régions ici considérées naviguant entre convergence et capacité, les articles du dossier tournent autour d'un paradoxe. Comment expliquer à la fois une décentralisation croissante et une recentralisation par les instruments d'action publique, un mouvement renforcé par les effets directs et indirects de la crise économique ? Afin d'aborder cette question, nous intégrons deux niveaux d'analyse principaux, deux approches en vue d'analyser la relation entre la crise économique et la capacité politique territoriale. D'une part, le chercheur peut essayer de mesurer directement l'impact de cette crise sur la production quotidienne de services publics ou le fonctionnement des collectivités territoriales. Une façon approximative de le faire consiste, par exemple, à mesurer l'évolution de l'emploi public, ou le PIB par habitant. Nous entamons une telle démarche dans nos articles sur la Belgique, le Pays de Galles ou encore, de manière plus indirecte, sur l'Espagne, la France et l'Allemagne. Les chiffres formels fournissent un outil qui est finalement assez limité. Dans le but de comprendre les dynamiques politiques sous-jacentes aux chiffres, l'équipe de recherche a souhaité aussi interroger leurs panels via des questions communes sur l'impact de la crise sur les services publics et les priorités régionales. La méthode a permis de saisir l'impact indirect, tel que perçu par les acteurs directement concernés, des décisions des gouvernements centraux et de l'Union européenne depuis 2008 sur le fonctionnement des régions et autres entités sous-nationales. Dans la plupart des cas, l'impact indirect de la crise politique et économique est de renforcer de nouvelles formes de gouvernance à distance, que ce soit manifestée par de nouveaux rôles pour des acteurs existants (la Banque Nationale de Belgique, par exemple) ou de renforcer l'impact de nouveaux dispositifs législatifs principalement européens (le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG) sur la direction de régions.

La « crise économique » a ainsi pris différentes formes depuis 2008 : une crise bancaire en Espagne, Belgique, France, Allemagne et Royaume-Uni ; un recul des services publics dans ce dernier cas ; un manque de financements pour les autorités locales et régionales en France, Espagne et Belgique ; et l'introduction de nouvelles règles budgétaires dans les pays de l'eurozone. Ensuite, la période a été marquée par une intégration financière plus forte entre les États membres de l'Union européenne (UE) de 2009 à 2014. Non sans difficulté la gouvernance économique de l'UE s'est accrue

---

1. COLE A., Beyond Devolution and Decentralisation. Building Regional Capacity in Wales and Brittany, *Manchester, Manchester University Press, 2006 ; PASQUIER R.,* La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne, *Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004 ; PASQUIER R,* Le pouvoir régional, *Paris, Presses de Sciences Po, 2012.*

avec une capacité de surveillance de la Commission européenne sur les budgets nationaux, donnant de fait un quasi statut constitutionnel au Traité budgétaire de 2012, et les dispositions de l'Union bancaire européenne qui renforce le contrôle de l'UE sur les banques du continent. Durant la législature 2009-2014, l'UE, traditionnellement perçue comme un ordre institutionnel de régulation, s'est métamorphosée en un gouvernement direct se traduisant par des politiques d'austérité économique et, parfois, une présence physique dans les capitales des États membres (représentants de la Commission et de la Banque centrale européenne tout comme du Fonds monétaire internationale). Enfin dans trois États considérés ici, le gouvernement central a dû faire face à des pressions centrifuges particulièrement virulentes : au Royaume-Uni la perspective du référendum écossais de septembre 2014 a constitué l'arrière-plan de l'enquête empirique au Pays de Galles ; en Espagne où les velléités indépendantistes catalanes étaient perçues tout à la fois négativement mais aussi avec envie en Andalousie ; et en Belgique où l'indépendantisme flamand a contraint la communauté francophone à se poser la question de sa place à l'intérieur de l'État belge.

La question de recherche est intimement liée à celle de la méthode. C'est en partant de la richesse des informations récoltées sur le terrain que nous avons pu reconstruire les évolutions en cours dans cinq nations européennes, à travers une focale sur les dynamiques régionales. Ce dossier s'appuie principalement sur les résultats empiriques d'une étude comparative financée par la fondation Leverhulme (IN-2012-109) dans quatre régions européennes en 2013-14 : en Andalousie, Bretagne, Pays de Galles et Wallonie. Ces enquêtes forment le cœur de quatre des cinq articles de ce dossier (l'article sur l'Allemagne étant conceptualisé en parallèle). Des entretiens semi-directifs ont eu lieu avec des panels similaires dans les quatre pays : composé d'élus des groupes politiques représentés à l'Assemblée régionale ; des agents des administrations publiques régionales (étatiques et/ou autonomes) ; et des représentants des réseaux d'action publique (notamment les syndicats et les organisations d'employeurs)[2]. Avec le choix de ces quatre régions, il ne s'agissait pas cette

---

2. Financée par la Fondation Leverhulme (IN-2012-109) une équipe de chercheurs coordonnée par Alistair Cole de Cardiff University/Sciences Po Lyon a réalisé une campagne d'entretiens à destination des élites régionales de ces quatre régions en 2012-2014. Ont été conduits (en français, en anglais ou en espagnol, selon les lieux) une centaine d'entretiens semi-directifs avec des panels (similaires dans les quatre pays) composés d'élus des groupes politiques représentés à l'Assemblée ; des agents des administrations publiques régionales (étatiques et/ou autonomes) ; et des représentants des réseaux d'action publique (notamment les syndicats et les organisations d'employeurs). Trois dimensions principales sont mises en avant dans les entretiens : l'expérience de la rigueur budgétaire liée à la crise (sur la qualité des services publics notamment) ; l'impact de l'Européanisation normative (notamment les effets de la nouvelle architecture budgétaire de l'UE sur la gestion territoriale) ; et la restructuration de l'État (sous ses diverses formes). Les entretiens ont aussi fait l'objet d'analyses de contenu sous le

fois-ci d'observer les grandes zones métropolitaines (les villes ou régions qui gagnent) ou les quelques régions à identité forte et dotées d'assises économiques puissantes qui peuvent prétendre à une autonomie accrue (Bavière, Catalogne, Lombardie, ou Flandre par exemple). Nos régions de référence – l'Andalousie, la Bretagne, le Pays de Galles et, à un moindre degré, la Wallonie – sont quatre régions européennes à identité forte, dotées d'une tradition ou d'une tentation d'autonomie politique, mais d'une assise économique plus faible. Empreinte d'un passé social-démocrate, chaque région connaît des problèmes d'ajustement économique. Les quatre régions sont – ou ont été – en dessous de la moyenne nationale en termes de PIB. Par ailleurs, les compétences dont elles disposent ont un contrôle limité sur les leviers macro-économiques de la « crise ». Mais chaque région peut se prévaloir d'un récit territorial cohérent qui se positionne à la fois sur un axe centre-périphérie et un axe gauche-droite.

Les modes de convergence/divergence dans la gouvernance régionale

Une définition largement citée de la convergence est « la tendance des sociétés à devenir plus semblables, de développer des similarités dans les structures, les processus et les performances »[3]*. Dans un contexte d'incertitude sur les termes de référence, Cole* et al.[4] *proposent une typologie d'un « mode de convergence » qui produit un dispositif heuristique pour l'analyse des variations entre les places, pays et champs de politiques. Quatre dimensions clés sont identifiées dans cette typologie sous la forme d'un processus de « convergence dure », « convergence douce » « divergence construite » et « divergence dure ».*

Il s'agit ici de considérer principalement la première de ces dimensions (« convergence dure ») et la réception de la crise économique au niveau des régions selon leur capacité politique. Les pressions qui sous-tendent la « convergence dure » sont habituellement présentées comme économiques, du fait de la mondialisation et de l'intégration européenne (formulée comme une forme de mondialisation), ou épistémologiques, via la diffusion transnationale de l'expertise scientifique et économique et des normes

---

logiciel NVIVO selon les nodes *: crise économique, Union européenne (et les régions), dévolution, éducation, style, partis politiques, défis, finances publiques, relations intergouvernementales, convergence, capacité et divergence. L'ensemble de l'enquête va être déposée chez Be Quali (Sciences Po, Paris) en 2017.*

3. KERR C., The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity? *Cambridge, Harvard University Press, 1983, p. 3.*

4. COLE A., HARGUINDEGUY J.-B., PASQUIER R., STAFFORD I, de VISSCHER C., « The States of Convergence of Territorial Governance », Publius*, vol. 45, n° 2, 2015, p. 297-321.*

Tableau 1. Les modes de convergence/divergence à l'échelle territoriale en Europe

	Convergence	**Divergence**
Dure	*Régulation de l'UE, pression fiscale, concurrence économique, évaluation et notation.* *Les acteurs ont des choix limités dans la réalisation d'une politique convergente*	*Facteurs politiques, économiques, géographiques, légaux locaux non comparables* *Les acteurs ont des choix limités dans la réalisation d'une politique divergente*
Douce	*Mimétisme, apprentissage, mise en comparaison, européanisation cognitive* *Les acteurs font le choix de poursuivre une politique convergente.*	*Divergence "construite" en réponse à des modèles négatifs* *Les acteurs font le choix de poursuivre une politique divergente*

Source : Cole et al.*, 2015.*

techniques[5]. La convergence « dure » est une convergence du haut vers le bas. Elle opère sur la base de modèles et d'engagements institutionnels et politiques clairs pour les « épouser » ; cela implique des critères spécifiques, un suivi intrusif et parfois des sanctions pour non-conformité. Différents référents empiriques de convergence dure peuvent inclure une coordination fiscale, des normes techniques[6], la conditionnalité politique, la conformité aux nouveaux instruments politiques transnationaux[7], le respect de normes formelles démocratiques et de marché par l'Union européenne (UE), le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque mondiale, ou l'imposition externe d'indicateurs de performance solides par ces organisations internationales[8]. Ces formes de « convergence dure » ont été décrites par Bennett comme des processus d'« harmonisation » et de « pénétration »[9] et par Dolowitz et Marsh comme des formes « coercitives » de transfert politique[10]. Ces variables lourdes ne sont limitées à la crise

5. *LOUGHLIN J., HENDRIKS F., LIDSTRÖM A.* (eds.), A Handbook of Local and Regional Democracy, *Oxford, Oxford University Press, 2010 ; DOLOWITZ D., MARSH D., « Learning from Abroad : The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making »,* Governance, *vol. 13, n° 1, 2000, p. 5-24 ; BENNETT C., « What is Policy Convergence and What causes it ? »,* British Journal of Political Science, *vol. 21, n° 3, 1991, p. 215-233.*

6. *BORRAZ O., « Governing Standards : The Rise of Standardisation Processes in France and the EU »,* Governance, *vol. 20, n° 1, 2007, p. 57-84.*

7. *LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.),* Gouverner par les Instruments, *Paris, Presses de Sciences Po, 2004.*

8. *EYMERI-DOUZANS J.-M., PIERRE J.* (eds.), Administrative Reforms and Democratic Governance, *London, Routledge, 2010.*

9. *BENNETT C. « What is Policy Convergence and What Causes It? »,* British Journal of Political Science, *vol. 21, n° 3, 1991, p. 215-233.*

10. *DOLOWITZ D., MARSH D., « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making »,* Governance, *vol. 13, n° 1, 2000, p. 5-24.*

économique de 2008, bien entendu. Mais il est légitime de poser la question : les pressions de la « convergence dure » sont-elles renforcées par la crise économique ? Trois dimensions de la convergence « dure » sont mises en avant par la crise économique, de manière plus ou moins directe : une européanisation normative plus forte (notamment les effets de la nouvelle architecture budgétaire de l'UE sur la gestion territoriale) avec comme conséquence des tentatives de recentralisation et de restructuration de l'État, sous ses diverses formes.

Cependant, les pressions convergentes produisent rarement des résultats identiques. La divergence peut (aussi) faire partie d'une stratégie territoriale endogène, démontrée avec éclat ces dernières années par le cas écossais. En effet, selon les États, les contextes économiques, et les compétences des autorités régionales, les décideurs régionaux, s'ils sont confrontés à des enjeux similaires, n'ont pas la même capacité politique à y répondre. Dérivée de la notion de « capacité de gouvernement »[11], on définit la capacité politique territoriale comme un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné. La capacité politique territoriale revêt ainsi une double dimension : une capacité à produire une vision partagée du territoire ; une capacité à construire des coalitions territoriales d'acteurs sur le temps long.

Crise économique des régions, européanisation normative et recentralisation financière

Si l'on suit l'hypothèse de la convergence dure, des pressions politiques, économiques et financières exogènes conduisent le changement dans les politiques publiques nationales. Dans quelques cas extrêmes, comme en Grèce où une Troïka (Commission européenne, Fonds monétaire international et Banque centrale européenne) est intervenue dans la définition des réformes nationales à mener, il peut y avoir une relation directe entre les efforts imposés de l'extérieur et les changements politiques internes.[12] De manière plus routinière, la convergence présuppose un contrôle croissant de l'Union européenne (UE) sur les politiques budgétaires nationales et notamment sur le coût des dépenses de l'État-providence et des administrations publiques territoriales. À travers l'Europe les autorités

---

11. STONE. C., Governing Atlanta*, Kansas, University of Kansas Press, 1989.*

12. ZAHARIADIS N. « Complexity, Coupling and Policy Effectiveness: the European Response to the Greek Sovereign Debt Crisis », Journal of Public Policy*, vol. 32, n° 2, 2012, p. 99-116.*

locales et régionales doivent faire face à des évaluations économiques internationales (via notamment les agences de notation), une supervision budgétaire européenne (paquet 6 et Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2011) et un contrôle accru de l'Union européenne sur les gouvernements nationaux et infra-nationaux. En Allemagne, par exemple, les nouveaux mécanismes budgétaires supposent des contrôles – entre Länder, fédéraux, européens – plus serrés sur les dépenses des länder au nom de la stabilité budgétaire et la perspective des zéro-déficits à partir de 2020 (voir l'article de Benz et Heinz, ce numéro). En Espagne, la crise économique a engendré de nouveaux contrôles budgétaires et financiers sur les communautés autonomes.[13] Même dans la très décentralisée Belgique, la crise économique a renforcé le rôle de la banque centrale belge dans ses négociations avec les régions et les communautés, la banque centrale n'hésitant plus à vérifier si (et comment) les gouvernements de ces entités se conforment avec le système européen des comptes régionaux et nationaux[14].

L'Union européenne est ainsi souvent présentée comme le symbole de la convergence dure, en particulier par les eurosceptiques. Dès lors on peut se demander où en est la relation entre l'intégration européenne et les dirigeants des gouvernements régionaux. Nos interlocuteurs dans les régions de l'euro zone (Andalousie, Bretagne et Wallonie) étaient conscients d'opérer dans un contexte de restriction budgétaire dont l'outil juridique principal est le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), conclu en décembre 2011 et signé en 2012 par des 25 des 27 membres de l'Union. Ce traité renforce (en théorie) les pénalités payées par les États qui sont incapables de contrôler leur dette ou de mettre en conformité leur budget au regard de l'objectif de zéro déficit pour 2015. Le TSCG vient après un sérieux resserrement budgétaire initié par le paquet 6 et le paquet 2 qui autorisent la Commission européenne, à travers le processus du semestre européen, une analyse plus intrusive des budgets nationaux (incluant la formulation de recommandations budgétaires aux États membres avant qu'ils ne soient présentés aux parlements nationaux). Le processus du semestre européen produit des rapports annuels sur les forces et, le plus souvent les faiblesses structurelles de tous les États membres (y compris ceux qui, comme le Royaume-Uni et la République tchèque n'ont pas signé le TSCG). Les recommandations de ces rapports affectent souvent

---

13. COLINO C., « The State of Autonomies between the Economic Crisis and Enduring Nationalist Tensions », in BOTTI A., FIELD B.N., Politics and Society in Contemporary Spain : From Zapatero to Rajoy*, Basingstoke, Palgrave, 2013, p. 81-100 ; HARGUINDEGUY J.-B., PASQUIER R., COLE A., « Le processus autonomique espagnol à l'épreuve de la crise économique : vers la recentralisation ? »,* Critique internationale*, vol. 67, n° 2, 2015, p. 103-122.*

14. DESCHAMPS R., « Perspectives budgétaires à moyen terme des Régions et Communautés et enjeux pour leurs politiques budgétaires », Service public fédéral Finances – *Bulletin de documentation, vol. 2, n° 73, 2013, p. 193-204.*

des domaines tels que le marché du logement, l'indexation des salaires ou l'âge de la retraite, autant de paramètres traditionnels de la souveraineté économique. Ainsi, de nombreuses compétences gérées par les autorités locales et régionales sont concernées, en particulier dans les domaines des infrastructures et les investissements de long terme comme la construction de routes, les transports urbains ou l'éducation.

Que la crise économique renforce les instruments du contrôle sur la dépense des collectivités locales et régionales est une hypothèse plausible. Les gouvernements des États-membres de l'Union européenne sont menacés par des amendes s'ils ne respectent pas les critères de dette et de déficits, donné un cadre juridique dans le traité budgétaire. Dans plusieurs pays européens, on observe un renforcement du circuit des finances locales et régionales, sans pour autant que les États centraux puissent contrôler la dépense publique. En France et en Espagne, les gouvernements centraux ont tenté de reprendre la main sur les circuits des finances des régions et collectivités autonomes. Les transferts de l'État central ont pris une part croissante dans les budgets des collectivités, associés avec de nouveaux contrôles et des instruments de contrôle des dépenses. En France, la réforme de la taxe professionnelle, en 2010, a introduit une méthode bien plus centralisée de calcul et de collecte des taxes sur l'activité.[15] *Le Président Hollande n'a pas remis en cause ce changement ; de plus, les gouvernements socialistes depuis 2012 ont gelé, puis réduit la dotation globale de fonctionnement versée aux collectivités territoriales au nom de la lutte contre les déficits publics.*[16] *En Espagne, malgré le transfert de nombreuses compétences aux communautés autonomes, environ 80 % des ressources financières sont transférés par, ou partagées avec le gouvernement central. Depuis le début de la crise économique, il y a eu une recentralisation des outils budgétaires. Notre enquête en Andalousie a révélé une région sous pression financière, « victime » des coupes budgétaires du gouvernement central, un rendement décroissant des impôts régionaux et le dessèchement des prêts bancaires*[17]*. La création par le gouvernement de Madrid du CORA (*Comisión para la reforma de las AdministracionesPúblicas*) en octobre 2012 fut représentée par les acteurs comme la première étape vers une nouvelle agence pour le contrôle budgétaire des communautés autonomes. Plus même qu'en*

---

15. LE LIDEC P. « Décentralisation, structure du financement et jeux de transferts de l'impopularité en France », in BEZES P., SINE A., Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 149-192.*

16. COLE A., « Not Saying, Not Doing : Convergences, Contingencies and Causal Mechanisms of State Reform and Decentralisation in Hollande's France », French Politics*, vol. 12, n° 2, 2015, p. 104-135.*

17. RUIZ ALMENDRAL V., « The Spanish Legal Framework for Curbing the Public Debt and the Deficit », European Constitutional Law Review*, n° 9, 2013, p. 189-204 ; SIMON C., « On the Political Determinants of Intergovernmental Grants in Decentralized Countries : The Case of Spain »,* Publius *vol. 44, n° 1, 2013, p. 135-156.*

France et en Espagne, les finances publiques restent un domaine hautement centralisé au Royaume-Uni. Si le mécanisme dit de Barnett assure une dotation globalisée du gouvernement central vers les gouvernements dévolus, et si ce mécanisme assure une grande autonomie dans les faits, les gouvernements gallois (et même Écossais) n'ont que très peu d'autonomie fiscale[18].

Ainsi la crise économique a-t-elle accéléré les processus de réforme de l'État ? Dans ses structures et ses modes d'intervention, l'État change. La régionalisation qu'elle soit fonctionnelle, administrative ou politique est indissociable en Europe de l'Ouest des tentatives de modernisation de l'État pour faire face à une série de défis majeurs de l'ère industrielle et post-industrielle : guerres, développement économique, justice territoriale, mobilisations identitaires. Ces dernières décennies, la figure de l'État a été profondément remise en cause en Europe. L'équation keynésienne de la légitimité de l'État reposant sur la double fonction interventionniste et redistributive s'est largement fissurée sous le double coup du tournant libéral et de la crise financière de l'État. Les bureaucraties étatiques sont ainsi entrées dans l'ère des grandes réformes de l'administration publique. L'ensemble des pays occidentaux a mis en place des dispositifs de réduction de la dépense publique passant par une diminution des effectifs de la fonction publique, la privatisation de certains services publics, la réorganisation des administrations d'État. Les articles présents dans ce dossier suggèrent que ces tendances lourdes se sont renforcées depuis 2008.

Crise économique des régions, européanisation stratégique et différenciation territoriale

Carter et Pasquier identifient l'européanisation stratégique comme étant une réponse active à l'intégration européenne qui peut renforcer les régions en termes d'identité, de stratégie et de réseaux[19]. A contrario de l'européanisation normative comme un processus où les lois domestiques et les mécanismes de régulation se conforment aux directives et règles de l'UE. Cette européanisation descendante est typiquement analysée en termes de réception, d'adaptation, de qualité d'ajustement, de conformité aux modèles européens ou aux meilleures pratiques. [20]Notre enquête suggère que la crise

---

18. TRENCH A., « Funding Devo More : Fiscal Options for Strengthening the Union Londres », Institute for Public Policy Research*, January 2013.*

19. CARTER C., PASQUIER R. « The Europeanization of Regions as 'Spaces for Politics' : A Research Agenda », Regional and Federal Studies*, vol. 20, n° 3, 2010, p. 295-314.*

20. BÖRZEL T., States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002 ; LADRECH R.,* Europeanisation and National Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2010.*

économique a réduit l'espace disponible pour l'européanisation stratégique et renforcé les contraintes de l'européanisation normative avec la révision du pacte de stabilité, le nouveau traité budgétaire, la nouvelle architecture fiscale européenne et les règles de la politique de concurrence. L'autonomie fiscale, les traditions de service public et les investissements publics locaux et régionaux ont été menacés. Dans nos régions de tradition sociale-démocrate (Andalousie, Bretagne, Wallonie), la convergence « dure » d'inspiration « néo-libérale » a été vécue comme un affaiblissement de la capacité politique, y compris (dans les régions belges et espagnoles) lorsque Bruxelles n'était pas directement visée. Cependant, des différenciations nationales et territoriales persistent.

Notre approche centrée sur les acteurs a ainsi permis l'identification d'un processus de convergence douce entre nos régions. À la question leur demandant d'identifier les trois défis principaux pour les cinq prochaines années, des défis communs sont clairement repérables par-delà les spécificités régionales ou les traditions étatiques. Dans l'ordre de priorité, on peut citer l'emploi et plus particulièrement l'emploi des jeunes, la reconversion économique et d'adaptation des systèmes territoriaux d'administration ; l'éducation et les niveaux de compétence inférieurs ; la décentralisation politique, ses défis et opportunités ; et finalement la préservation des services publics. Dans chaque région, il y avait une forme d'introspection sur la capacité des modèles territoriaux existants à faire face à la crise économique, aux défis (industriels et agricoles) de reconversion ou à des taux de chômage élevés. Il y a un accord général que les niveaux macro-économiques de régulation échappent au contrôle des décideurs régionaux. Ces régions « sociales-démocrates » ont toutes identifié la préservation des services publics (en particulier la santé et l'éducation) comme un élément clé de préservation de leurs modèles territoriaux. Dans ces cas précis, la crise paraît alimenter le « dilemme social-démocrate » où l'Union européenne, encadrée juridiquement par une série de traités d'inspiration libérale, peut devenir un défi politique pour la démocratie sociale[21]*. Ces régions sont toutes confrontées, selon des modalités différentes, à trois types de dilemme social-démocrate. Tout d'abord, il existe un écart entre l'identification des priorités et des futurs défis de l'action publique et les instruments faibles dont disposent les décideurs régionaux pour y répondre. Deuxièmement, on peut percevoir un désajustement entre les choix keynésiens traditionnels en matière de politique économique et le tournant d'austérité engagée par l'UE,*

---

21. KITSCHELT H., « European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition », in KITSCHELT H., LANGE P., MARKS G., STEPHENS J., Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 317-345 ; LADRECH R.,* Social Democracy and the Challenge of European Union*, Boulder, Lynne Rienner, 2000 ; THOMPSON S.,* The Social Democratic Dilemma: Ideology, Governance, and Globalization*, London, St Martin's Press, 2000.*

notamment durant la période qui suit immédiatement la crise économique de 2008. Troisièmement, on ne peut que constater un désajustement entre le discours traditionnel de solidarité (choix de transferts des régions riches vers les régions pauvres au nom de la solidarité nationale ou européenne) et le durcissement des instruments de politique résultant de la crise. La crise met donc en évidence les inégalités entre régions et territoires. Du point de vue des acteurs, elle semble amplifier la concurrence entre les régions avec la concentration des activités économiques dans les aires métropolitaines. Les investissements publics et privés vont majoritairement aujourd'hui dans les régions européennes les plus riches et non pas, comme dans les Trente glorieuses, vers les régions à bas coûts de main-d'œuvre. Le paradigme d'attractivité territoriale semble donc avoir définitivement supplanté celui de l'aménagement. Ce glissement sémantique et stratégique est perceptible aujourd'hui dans les politiques de justice territoriale mises en œuvre par les États centraux ou l'Union européenne. Il s'agit moins aujourd'hui de politiques volontaristes de correction des inégalités territoriales que de politiques procédurales visant à créer les conditions de valorisation d'un potentiel local ou régional. Les systèmes territoriaux de l'UE sont ainsi soumis à des tensions économiques croissantes entre des zones en expansion et d'autres en voie de décrochage. La gestion de ces tensions entre territoires qui gagnent et territoires qui perdent devient un enjeu politique majeur entre les gouvernements centraux, les régions et les autorités locales.

Par ailleurs, l'effet crise semble réactiver le vieux clivage rokkanien[22] *des tensions centre-périphérie. Ce clivage résulte de processus de longue durée tels que les grands trends économiques (Révolution industrielle, Trente glorieuses, globalisation économique), les politiques d'unification nationale menées par les administrations centrales (capacité à intégrer sur le plan économique et culturel l'ensemble des espaces politiques régionaux) et les transformations consécutives des sociétés régionales (industrialisation, immigration, plurilinguisme). Ainsi, de manière cyclique, comme à la fin du XIXe siècle ou dans les années 1960-1970, les systèmes territoriaux de l'UE doivent faire face à des revendications identitaires construites sur cet ensemble de tensions politiques, culturelles et économiques. Cette réaffirmation du clivage territorial s'illustre par les succès électoraux des partis autonomistes ou nationalistes en Espagne, en Italie, Belgique, au Royaume-Uni, en Corse ou dans les territoires d'Outre-mer en France. Ces mouvements qui militent pour la défense et/ou la valorisation d'une identité collective remettent non seulement en cause les systèmes territoriaux existants mais contraignent les gouvernements centraux à des*

---

22. *ROKKAN S., URWIN D. (eds.),* The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism, London*, Sage 1982 ; ROKKAN S., URWIN D.,* Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, London, Sage, 1983.*

aménagements du pouvoir (transfert de compétences, autonomie fiscale accrue) et à la reconnaissance d'identités linguistiques et culturelles sous-étatiques. Parfois ces mouvements menacent la survie de l'État lui-même, comme en Écosse et en Catalogne.

Il ne s'agit pas ici d'établir des liens de causalité entre capacité économique et tentation indépendantiste : on remarquera, tout de même, que seules quelques régions à identité forte et dotées d'assises économiques puissantes peuvent prétendre à une autonomie accrue, voire à la création d'un nouvel État (Catalogne, Flandre, Écosse, peut-être Lombardie). Le cas écossais démontre clairement que l'image de la capacité économique d'une région peut jouer une influence considérable sur ses chances d'autonomie accrue. Le référendum écossais de 2014 continue d'avoir des conséquences imprévisibles sur la politique britannique et européenne. Dans ce cas précis, la dynamique est clairement endogène : la crise économique se joue aux marges d'un processus politique plus profond. C'est le cas aussi en Espagne ou le Parlement catalan a lancé un processus unilatéral de sécession de la Catalogne. En Allemagne, à chaque élection régionale, les riches Länder allemands de Bavière, Hesse ou Bade-Wurtemberg ne manquent pas de protester sur le coût des politiques de solidarités vis-à-vis des Länder moins dynamiques. La très jacobine France n'échappe pas à ce mouvement de fonds. La victoire des nationalistes corses aux élections régionales de décembre 2015 laisse augurer de nouvelles tensions centre-périphérie.

Les articles du dossier

Les questions évoquées ci-dessus donnent lieu à des articles qui croisent logiquement divers niveaux d'analyse, et notamment les comparaisons synchroniques (à travers des régions distinctes à l'intérieur d'un même État-nation) et les comparaisons diachroniques (à travers des cas d'études détaillés).

Dans leur article « Les régions belges face à la crise économique : une recentralisation à distance ? » Alistair Cole et Christian de Visscher s'interrogent sur le cas de la Belgique. Cette dernière vit à l'ère du fédéralisme depuis la réforme constitutionnelle de 1970. Ce long processus de fédéralisation résulte d'un « divorce rampant » entre communautés culturelles (française et néerlandaise) et collectivités politiques régionales, auquel on a tenté de mettre fin en accordant à des entités fédérées (régions et communautés) une autonomie assez large dans la gestion des matières qui leur ont été concédées. À première vue, on pourrait penser que le modèle belge s'inscrit difficilement dans le cadre théorique présenté dans

l'introduction. Que ce soit en termes d'institutions (des gouvernements et des parlements largement autonomes), d'acteurs politiques (disparition des partis nationaux), ou de ressources (un financement des entités fédérées garanti par l'Autorité fédérale en vertu de la Loi spéciale de financement, une autonomie totale des entités fédérées dans le choix de leurs dépenses), l'image reçue est celle d'un processus de désagrégation territoriale en continu, fondé sur un processus de divergence, alternant des phases « dures » et « douces », sans réel contrepoids du pouvoir fédéral en vue d'apaiser les tensions et de relever les défis communs. Les régions et communautés mènent leurs propres politiques et se concertent peu. Toutefois, Cole et de Visscher proposent une hypothèse qui admet l'impact des variables lourdes de la convergence (« convergence dure ») à la suite de la crise financière de 2008, sans mettre en cause que la Belgique a connu une forte décentralisation. Leur argument repose sur un paradoxe apparent. Même si les entités fédérées belges ont atteint un niveau élevé d'autonomie, dans le même temps leur marge de manœuvre en termes de choix de politiques publiques s'est singulièrement rétrécie en raison de la crise financière aigüe et du resserrement de la discipline budgétaire. L'avenir s'annonce plus difficile pour les entités de l'espace francophone, pour la Wallonie en particulier.

Dans son article « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française » Romain Pasquier avance l'hypothèse que la crise financière et ses instruments de régulation ont joué un rôle prépondérant sur l'agenda de la réforme territoriale en France en dessinant un nouvel espace des possibles à la croisée des dynamiques de mondialisation économique et d'européanisation normative. L'analyse des réformes en cours montre clairement une pression à la convergence qui se traduit par un renforcement de la dynamique métropolitaine, une recentralisation financière et des tentatives de clarification de l'organisation territoriale. Cependant, ces processus de convergence empruntent des sentiers institutionnels et politiques distincts selon les pays et les régions, dessinant une forte différenciation des configurations territoriales. Dans le cas français, si le modèle régional semble s'imposer progressivement en Bretagne, en Ile de France une métropolisation puissante est en voie d'institutionnalisation à l'initiative de l'État tandis qu'en Rhône-Alpes, le fait métropolitain semble concurrencer sinon supplanter une régionalisation à bout de souffle. Sur le modèle lyonnais, francilien ou breton, c'est donc une France territoriale à géométrie variable qui se dessine.

Dans leur article, « Gérer la crise économique en Allemagne : la construction d'une gouvernance multi-niveaux de la politique budgétaire », Benz et Heinz montrent les effets d'une politique budgétaire incitative du gouvernement fédéral sur les Länder. Alors que cette politique s'est traduite

dans un premier temps par une hausse record du déficit public annuel, elle s'est achevée par des budgets équilibrés devenant ainsi un nouveau paradigme pour la politique budgétaire. Ce changement a apporté tout à la fois des risques et des opportunités pour chaque Länder. À court terme ils ont pu dépenser davantage de fonds venant des investissements et des mesures incitatives voulus par le gouvernement fédéral, mais sur le long terme ils doivent faire face à l'impératif de parvenir à l'équilibre budgétaire pour 2020. En conséquence, les Länder ont géré les risques et opportunités de manière différente. D'un côté, les Länder en bonne santé économique comme la Bavière sont devenus encore plus forts après la crise. D'un autre côté, des Länder plus faibles comme le Land de Sarre sont dans une situation nettement dégradée. Dans d'autres cas encore, comme le Land de Hesse, a priori *perçu comme solide économiquement, des Länder ont dû faire face à une dette publique grandissante. Mais d'autres comme la Saxe sont parvenus à éviter cet écueil. Le résultat quelque peu paradoxal du cas allemand montre que la convergence de la politique budgétaire et l'accord sur une nouvelle politique des équilibres budgétaires ont accru les disparités financières entre les Länder. La coordination multiniveaux de cette politique budgétaire a contribué à cet effet. Le nouveau système de contrôle des budgets facilite en effet, la convergence vers des budgets équilibrés mais les gouvernements des Länder poursuivent cet objectif dans des conditions économiques divergentes. Benz et Heinz concluent donc que des conflits autour de la redistribution financière risquent de gêner la coordination multiniveaux dans le futur.*

Le cas espagnol est abordé par Harguindéguy et Rodríguez López dans leur article « La décentralisation espagnole en temps de crise : une comparaison interrégionale des effets de la grande récession sur l'État des autonomies (2010-2014) ». Harguindéguy et Rodríguez López observent que la combinaison de la bulle immobilière et du système de financement autonomique avait favorisé l'irresponsabilité fiscale des régions espagnoles et la hausse de leurs déficits. La crise de 2008 a eu des conséquences politiques importantes sur la décentralisation en Espagne. La hausse du déficit et de la dette publique a conduit le Gouvernement espagnol à imposer un programme d'austérité aux régions. Ce programme a eu pour effet de recentraliser considérablement la politique territoriale. Sans remettre en cause l'hypothèse de la convergence, cet article compare les différents effets secondaires de la crise sur les autonomies entre 2010 et 2014. Quatre indicateurs ont été mobilisés pour dresser ce portrait nuancé de la décentralisation espagnole en temps de crise : le profil des conflits intergouvernementaux, le discours des exécutifs autonomiques, l'appui au modèle territorial actuel et l'évolution des sentiments identitaires. Il en résulte que l'État des autonomies est loin de péricliter, mais qu'il souffre cependant de fortes tensions internes.

Enfin, l'article de Ian Stafford « Dévolution au Pays de Galles : entre opportunité politique et contrainte économique » considère l'impact de la crise sur l'agenda de la dévolution dans cette région. Le lancement de la dévolution par le gouvernement Labour en 1999 a fondamentalement modifié la gouvernance territoriale du Royaume-Uni. Étant donné le statut de ce dernier hors de l'eurozone et non signataire du pacte fiscal, le contexte européen a ici moins d'importance. Il n'empêche que les acteurs sous-nationaux ont dû travailler dans un contexte d'austérité imposé par le gouvernement conservateur élu en 2010. La crise financière a clairement eu un impact majeur sur les services publics et les choix de politique publique au Pays de Galles. Cependant, de manière un peu paradoxale, la conjugaison de la crise économique et d'autres facteurs exogènes, en particulier le débat sur l'indépendance écossaise ont ouvert une série d'opportunités politique pour l'administration galloise. En dépit d'une crise économique qui s'étend au-delà de 2010, le processus de dévolution n'a pas cessé et s'est même accéléré. Ainsi, le cas du Royaume-Uni, et en particulier le cas gallois, ne manque pas d'interroger l'idée d'un effet de recentralisation à travers la crise économique. La dévolution britannique repose sur des dynamiques endogènes qui n'ont été affectées qu'à la marge par la crise.

Il existe, forcément, une tension entre les données empiriques riches collectées dans des régions individuelles (le cœur du projet Leverhulme) et les montées en généralité au niveau des pays dans leur ensemble. Dans les faits, cette tension est plus apparente que réelle, à partir du moment où nos régions sont replacées dans leurs contextes étatiques. Les articles sur l'Espagne et la France mobilisent les données empiriques tirées des entretiens (c'est-à-dire en Bretagne et en Andalousie), mais sont conçus de manière entièrement comparative (les dynamiques dans ces régions étant contrastées avec d'autres exemples infranationaux). De même, l'article sur l'Allemagne concerne toutes les régions, même si l'analyse se concentre sur un échantillon d'entre elles représentatives des tensions territoriales dans leur ensemble. Les articles sur le Pays de Galles et la Wallonie se focalisent plutôt sur le niveau d'une seule région, sans jamais oublier le contexte étatique plus large de ces régions. Le cas wallon suggère une forme de pilotage à distance inattendu d'un modèle territorial en période de crise. L'article sur le Pays de Galles nous renseigne principalement sur le cas gallois, l'exemple le plus parlant de la dévolution comme forme d'autonomie interne (l'Écosse étant portée par une volonté de construction proto-étatique beaucoup plus forte). Le Pays de Galles et la Wallonie sont, tous deux, portés par des formes d'asymétrie endogènes qui justifient pleinement l'attention prêtée à ces deux régions. Il est vrai que les conditions de montée en généralité ne sont pas strictement identiques à travers nos cas, mais ce constat renforce la pertinence du choix comparatif (comparer par la similitude dans des contextes contrastés) et la conceptualisation autour de familles de régions.

Conclusion

À travers ces études de cas, la question clé ressurgit : les pressions de la convergence dure sont-elles renforcées par la crise ? Le cadre de la convergence est utile jusqu'à un certain point. Plusieurs conclusions émergent de l'impact de la crise sur nos régions. Tout d'abord une demande sociale et politique pour plus de solidarité nationale et des transferts fiscaux de l'Union européenne ou des régions riches vers celles qui sont en difficulté. Ensuite la convergence est plus forte au niveau des inputs *(un cadre budgétaire plus contraignant, des règles plus strictes de finance publique) qu'au niveau des « résultats » (les performances économiques, qui démontrent de fortes divergences à travers les régions en Europe), des « modèles institutionnels » (qui résiste à une instrumentalisation uniforme) ou des « processus politiques » (qui restent enracinés dans des contextes nationaux, voire régionaux). La convergence douce (qui est également une forme de convergence active et centrée sur les acteurs) est la plus remarquable au niveau cognitif avec une similitude des perceptions des grands défis liés à la crise. Mais cette dernière reste une explication de deuxième ordre au Royaume-Uni, en Belgique, voire même en Espagne, où les mécanismes sont essentiellement endogènes. En bref, la réponse à la question des relations entre la crise économique et les régions dépend en partie à la question : quelles régions et quelle crise ? Le cas breton, repris par Pasquier, illustre bien le cas d'un répertoire politique territorialisée qui réussit à mitiger les effets de la crise par une action collective cohésive. D'où l'importance d'une approche en termes de capacité politique territoriale.*

Le paradoxe central était présenté ci-dessus dans des termes suivants : comment expliquer à la fois une décentralisation croissante et une recentralisation par les instruments d'action publique, un mouvement renforcé par les effets directs et indirects de la crise économique ? Ce paradoxe est toutefois plus apparent que réel. Dans un contexte de gouvernance à plusieurs niveaux, la décentralisation interne est alimentée fondamentalement par des pressions endogènes, tandis que les forces œuvrant à « la convergence dure » sont principalement exogènes, quoiqu'elles pèsent de plus en plus lourdement sur l'action publique interne et sur l'économie politique. Les articles dans ce dossier ouvrent ainsi les nouvelles façons d'étudier la gouvernance à plusieurs niveaux en se concentrant sur les conséquences inattendues de décisions à plusieurs niveaux sur ce qui reste essentiellement un processus endogène de décentralisation.