

EUROPE, ETATS, REGIONS : LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX ET LE ROLE DES REGIONS DANS LES POLITIQUES AGRICOLES ET RURALES

Daniel Perraud¹

"Depuis les années 1950, la Communauté Européenne s'est développée selon une voie dans laquelle les Etats-nations gardaient fermement en mains les règles du jeu²" (BULLMANN, 1997, p. 3) ; mais l'accélération du processus d'intégration communautaire, notamment depuis l'Acte Unique (1986), a conduit les analystes des politiques publiques à s'interroger sur la nature et les conséquences du dispositif de plus en plus complexe qui partage les compétences entre politiques nationales et politiques communautaires, et sur la façon dont elles s'articulent les unes aux autres. Mais la configuration des politiques publiques s'est vue transformée également, au cours de la même période, par deux processus à peu près parallèles : l'institutionnalisation politique des régions dans plusieurs Etats membres et la croissance de leur rôle dans les politiques communautaires qui conduit au développement d'un "Troisième niveau" (BULLMANN, 1997), en synchronisme et souvent avec pour appui et pour enjeu les politiques communautaires elles-mêmes, l'ensemble paraissant préfigurer un mouvement vers "l'Europe des régions", c'est-à-dire une configuration évolutive des politiques publiques qui passerait progressivement aux niveaux européen et régional, par délitement des compétences des Etats nations, à la fois vers le haut et vers le bas, au point que cette "dispersion territoriale de

¹ Directeur de Recherches à l'INRA (Economie et Sociologie Rurales), unité de Grenoble.

compétences institutionnelles" a pu être décrite comme "sans précédent au cours des sept derniers siècles" (MARKS, 1997, p.41).

Dès lors, un nombre croissant des politiques mises en œuvres à l'échelle européenne relèvent d'une analyse plus complexe que l'étude ou la comparaison classiques des politiques nationales qui ne permet plus d'interpréter, ni même d'observer l'intégralité des dispositifs d'intervention (par exemple, pour les politiques agricoles :DELORME et al, 1996b). Désormais, "il est clair que toute étude de la transformation des politiques territoriales en Europe occidentale doit être capable de saisir correctement les développements et les interactions entre l'ensemble des trois niveaux d'analyse : région, Etat, Europe" (CHRISTIANSEN, 1996, p.1). Mais la nouveauté de cette configuration et sa complexité rendent son approche difficile. Ainsi, la notion de "gouvernance multi-niveaux", définie comme recouvrant "des systèmes non-hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administration politiques allant au-delà de l'acceptation traditionnelle de l'Etat hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits" (CHRISTIANSEN, 1996, p.13) reste largement descriptive et son caractère neutre et "non-hiérarchique" permet difficilement d'interpréter les transformations et de mettre à jour leurs ressorts. Elle fournit seulement un cadre que doivent remplir des données empiriques et des analyses précises de dispositifs politiques.

L'objet de cet article est d'examiner cette configuration multi-niveaux, et plus précisément l'évolution du rôle des régions³ et ses perspectives, en utilisant comme champ d'observation principal un ensemble cohérent et

² Toutes les citations de textes en anglais sont traduites par l'auteur.

³ Par commodité, l'utilisation du mot "région" pour désigner les acteurs de ce niveau recouvrira toutes les formes de configuration possibles : institutions politiques régionales et/ou Etat en région. De la même façon, le niveau communautaire, voire "l'Europe" seront évoqués sans une analyse précise des

délimité de politiques, celles qui concernent l'agriculture et le développement rural. Il s'agit chronologiquement d'une des premières politiques communes, de la plus lourde financièrement, et sans doute de la "politique identitaire" par excellence de l'Europe. La plupart des observations utilisées sont issues d'un programme de recherches⁴ portant sur la comparaison de 10 régions dans 6 Etats membres⁵. Ces données permettent de montrer comment la régionalisation elle-même et la logique subsidiaire de l'Europe des régions se fondent sur deux bases : un argumentaire explicitement fonctionnel et une base politique sous-jacente. Cela conduira à s'interroger sur les perspectives de régression des politiques nationales, puis à souligner les contradictions du processus de régionalisation : l'argumentaire fonctionnel de la régionalisation s'accompagne de difficultés réelles d'élaboration et de mise en œuvre régionales des politiques.

I. LE "TROISIEME NIVEAU" : UNE REGIONALISATION HETEROGENE

La différence entre "régionalisme" et "régionalisation" (CHRISTIANSEN, p. 1), c'est-à-dire entre une institutionnalisation politique des régions "par le bas" et "par le haut" rend bien compte des deux processus qui conduisent à l'émergence du Troisième niveau : le premier terme souligne la construction progressive d'une identité régionale, c'est-à-dire d'un ensemble territorial édifié sur des bases historiques et culturelles, qui conquiert ou reconquiert des compétences en matière de politiques publiques (les Länder allemands, les Communautés Autonomes espagnoles, les Régions italiennes, les Nations du Royaume-Uni) ; le second réfère plutôt à une action décentralisatrice de

rappports entre institutions communautaires qui relève d'un autre travail. Voir, par exemple, les travaux d'A. SMITH.

⁴ Programme PACREGIO, financé par la DG VI (FAIR 1834), associant 7 équipes de 5 pays.

l'Etat qui édifie et institutionnalise des ensembles territoriaux en leur confiant un ensemble de compétences. Dans le domaine qui nous intéresse, celui des politiques agricoles et rurales, c'est le second processus qui prévaut puisque, dans la majorité des Etats membres où peuvent être observées des formes de régionalisation, elles résultent d'une action délibérée de l'Etat central. Les exceptions notables sont l'Allemagne, constituée d'emblée comme un Etat fédéral, et l'Espagne où la montée régionale se fait sous la pression de forces autonomistes organisées, et sous des formes fréquemment conflictuelles. Mais, même dans ce dernier cas, ou dans celui de l'Italie, la pression autonomiste est surtout le fait de quelques régions (la Catalogne, la Lombardie, ...), généralement puissantes et développées. Dans ces cas précis, les politiques agricoles et rurales ont pu devenir ponctuellement des enjeux majeurs d'un conflit plus large de compétences entre l'Etat central et certaines régions : défense de la spécificité des politiques agricoles de certains Länder (Bavière, Bade-Würtemberg, Länder de l'Est), conquête de l'administration de l'agriculture et de la répartition des crédits communautaires par les Communautés Autonomes espagnoles.

⁵ Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie, Portugal.

ENCADRE 1 : LES CARACTERISTIQUES DE QUELQUES REGIONS OBSERVEES

	Niv. de develpt .	Degré d'autonomie	Budgets agric. Régionaux	Territorialisation sub-régionale	Réseaux ouverts	Spécificité des polit. Régionales
Bade-Wurtemberg	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Mecklembourg-Poméranie	+	+++	++	++	++	+
Catalogne	+++	+++	++	++	++	++
Lombardie	+++	+++	++	++	++	++
Rhône Alpes	+++	++	++	+++	+++	+++
Crète	+	+	-	++	+	+
Tras Os Montes	+	+	-	-	+	+

Source : Programme PACREGIO, notamment M. Guglielmi et al.

Mais, fréquemment, l'émergence des régions au plan national se fait de façon moins conflictuelle, dans un ordre inverse des étapes généralement admises pour la constitution de structures sub-nationales (Paasi, cité in CHRISTIANSEN, 1996, p.4) : l'institutionnalisation politique ne vient pas alors couronner le processus d'édification d'une entité territoriale historiquement et culturellement constituée ; elle est la démarche fondatrice, à l'origine de la construction récente de régions dont la consistance géographique, historique et culturelle est faible (la plupart des régions françaises, grecques et portugaises), et plus généralement de la dévolution de compétences spécifiques à des régions qui ne les exigeaient pas vigoureusement. Dans ces cas-là, la répartition des compétences se fait souvent, non pas comme la résolution d'un conflit selon les rapports des forces qui y participent, mais par une démarche "subsidaire" qui s'appuie sur un argumentaire principalement

fonctionnel où les enjeux explicites sont davantage l'efficacité des politiques ou leur démocratisation que des conquêtes et des démembrements de pouvoir.

Dans la logique subsidiaire qui conduit les Etats centraux à confier une partie de leurs compétences au niveau sub-national, l'essentiel de la rationalité relève d'une volonté de modernisation de l'Etat et des systèmes politiques (BULLMANN, 1997, p.9) justifiée par la complexité croissante des politiques publiques qui requiert un déplacement des procédures d'élaboration et/ou de mise en œuvre vers des institutions plus proches du terrain d'application. Cela répond à la fois à 1) un impératif territorial : les politiques seront plus efficaces si elles s'inscrivent dans un espace géographique, social, productif plus restreint et plus cohérent que l'ensemble national ; 2) un impératif de modulation : les politiques régionales ont toutes chances d'être mieux ajustées à un espace donné que des politiques horizontales ; 3) un impératif d'intégration : la coordination politique et la mobilisation administrative autour de politiques relevant de plusieurs domaines d'intervention sont plus facilement réalisables au niveau régional ; 4) un impératif de participation : le niveau régional permet une information et une participation plus larges et plus actives des intéressés aux décisions politiques et à leur mise en œuvre ; 5) un impératif de co-responsabilité : les acteurs régionaux appliqueront plus efficacement des mesures dont il partagent la responsabilité, notamment celle du co-financement. Ces cinq critères sont particulièrement pertinents en matière de politique agricole et, plus nettement encore, de politiques rurales : dans les deux cas, la cohérence territoriale est importante et, dans le second, le besoin d'une intervention intégrée est essentiel.

A ces fonctions qu'on attribue classiquement à la régionalisation, est venue s'ajouter, pour les Etats, une fonction nouvelle, d'une importance croissante, celle de fournir un cadre adéquat à la mise en œuvre des politiques communautaires. La forme élémentaire de cet impératif communautaire a été l'homogénéisation des niveaux territoriaux de l'ensemble des Etats membres dans une Nomenclature des Unités Territoriales pour la Statistique (NUTS) à trois degrés : seuls quelques Etats membres (l'Allemagne, par exemple) disposaient d'une structure territoriale complète alors que, pour d'autres, un ou plusieurs niveaux ont dû être créés de toutes pièces, avec des conséquences inégales, à peu près nulles en ce qui concerne la création d'un niveau NUTS 1 en France alors que, par exemple au Portugal, une structure territoriale a été pratiquement édifiée pour la circonstance. Mais c'est surtout la réforme des Fonds structurels communautaires (1988) qui a accéléré ou déclenché le processus de régionalisation dans plusieurs pays, d'une part en donnant aux régions déjà institutionnalisées des ressources financières et politiques et des responsabilités nouvelles en matière de développement, d'autre part en incitant les Etats centralisés à mettre en place un cadre territorial adapté à ces politiques, favorisant les procédures de programmation et d'application et l'accès aux financements communautaires. Cet "effet régionalisant" a été particulièrement net dans les "pays de la cohésion" (cf. Encadré 2), c'est-à-dire dans ceux où se trouvent les régions les moins développées (relevant de "l'Objectif 1") et donc les plus dépendantes des financements communautaires : il est à l'origine du processus de la décentralisation grecque des années 1990 et des tentatives de régionalisation au Portugal. Plus généralement, c'est à cet impératif communautaire qu'il faut attribuer la croissance des compétences régionales en matière agricole et rurale dans la plupart des pays où elles étaient auparavant presque inexistantes. En France même, une bonne partie des avancées régionales dans ce domaine tient aux

programmes communautaires de développement rural de "l'Objectif 5b" (zones rurales en difficulté, cf. Encadré 2).

Mais cette progression de la subsidiarité ne signifie pas qu'il y a homogénéisation territoriale de l'espace européen : les "régions" de la statistique et de la cartographie communautaires n'ont pas partout une consistance sociale, politique ou administrative. Plusieurs typologies ont tenté de fournir une classification des degrés d'autonomie régionale (CHRISTIANSEN, 1996, p 6 ; BULLMANN, 1997, p. 5), principalement en termes de partages constitutionnels des pouvoirs. Mais l'observation montre qu'il y a souvent des différences entre les compétences détenues *de jure* et celles assumées *de facto*, comme c'est le cas des actions sectorielles des régions françaises dans l'agriculture, pourtant hors de leur champ de compétence (BERRIET-SOLLIEC.1997 ; LE PAPE et SMITH, 1998). Si l'on s'en tient aux données recueillies dans plusieurs Etats membres, on constate que le degré d'intervention des régions en matière de politiques agricole et rurale couvre un éventail très large (PERRAUD, 1995b), allant de compétences étendues dans les domaines des structures agricoles, de l'agri-environnement et du développement rural dans les Länder allemands, jusqu'à une simple déconcentration administrative partielle au Portugal.

L'existence ou non de budgets des régions fournit un critère significatif de leur capacité propre d'intervention. Sur ce point, les Etats membres observés peuvent être classés en quatre catégories : en Allemagne, les budgets agricoles régionaux sont importants, mais ils s'inscrivent, pour la plupart des actions, dans le cadre d'un co-financement avec l'Etat fédéral qui fournit la plus grande part des crédits ; en Espagne et en Italie, les financements régionaux propres sont faibles, mais les régions voient leurs budgets alimentés par des crédits d'Etat, affectés ou non ; en France, les

budgets agricoles régionaux sont faibles et permettent seulement des interventions propres ponctuelles qui, de surcroît, sont complémentaires ou concurrentes des interventions des départements que les régions n'ont guère les moyens de coordonner ; en Grèce et au Portugal, il n'y a pas de budgets régionaux⁶. Au total donc, les budgets, comme attributs de la capacité d'intervention, sont très inégalement présents dans les régions. De plus, on observe qu'en matière agricole et rurale, la "forme-dépense" des politiques régionales est toujours partielle et incluse dans la politique nationale par des co-financements d'Etat souvent affectés ; leurs interventions propres, décidées et financées de façon autonome, sont généralement secondaires, voire interstitielles.

Cette diversité de la régionalisation⁷, qui va du fédéralisme jusqu'aux formes les plus élémentaires de la déconcentration administrative, a plusieurs conséquences. La première est que la régionalisation des politiques communautaires ne peut pas s'appliquer de façon horizontale à l'ensemble du territoire européen ; en fait, elle peut déclencher des processus, notamment dans les Etats où les politiques structurelles sont cruciales pour rattraper les retards de développement ; ou elle peut les accélérer, fournir aux pressions régionalistes des enjeux politiques et des ressources financières dans les Etats où ces pressions sont fortes (surtout l'Allemagne et l'Espagne). Il en résulte une seconde conséquence, qui est la très grande diversité des modes d'application de ces politiques communautaires régionalisées qui, dans les pays peu décentralisés, peuvent même paradoxalement renforcer les pouvoirs d'intervention de l'Etat central lorsqu'il encadre et assume, de fait, l'essentiel des procédures allant de la programmation à l'évaluation. Une troisième conséquence, enfin, est que la configuration de "l'Europe des régions" reste

⁶ En Grèce, la loi de décentralisation prévoit leur mise en place.

fragmentaire, des liens directs forts entre ces deux niveaux n'existant que pour certaines régions de certains Etats. Même si l'interaction entre intégration communautaire et régionalisation est évidente, il s'agit d'un mouvement limité et d'une ampleur variable, qui doit être vu davantage comme un processus en cours, avec des fortunes diverses, que comme une rationalisation progressive inéluctable de l'espace européen.

II. REGIONALISATION ET POLITIQUES COMMUNAUTAIRES : LA LOGIQUE SUBSIDIAIRE DE "L'EUROPE DES REGIONS"

Les processus concomitants d'intégration européenne et d'accroissement du rôle des régions ne relèvent pas d'une simple coïncidence chronologique mais bien d'un enchevêtrement d'interactions. Sur le plan du dispositif d'intervention, le développement des politiques structurelles et des mesures de cohésion a été rapide depuis la réforme de 1988 (cf. Encadré 2), avec les conséquences déjà notées sur la régionalisation. Il faut y ajouter d'autres formes d'action, comme les programmes régionalisés transnationaux du type INTERREG, où les alliances transnationales entre régions, comme les quatre "Régions moteurs" de l'Europe⁸, "l'Arc alpin", la "transversale" franco-espagnole, etc... Par toutes ces voies, les régions ont créé des liens entre elles et avec les institutions communautaires et ont élargi leur domaine d'activité hors du cadre national.

Par ailleurs, plus ou moins selon les pays, la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992 a renforcé de plusieurs façons les capacités régionales : définition régionale des "rendements de référence" des

⁷ Par commodité de langage, ce terme désignera toute structuration à base régionale de la politique publique : dévolution de compétences, circonscription de mise en œuvre d'une politique englobante, etc.

paiements compensatoires, c'est-à-dire de la mesure centrale, la plus lourde financièrement, de la PAC ; gestion directe par les régions (Allemagne, Espagne) de ces paiements, alors que les soutiens de marché auxquels ils se substituent sont gérés au niveau national ; définition de politiques nouvelles parfois négociées et financées dans un face à face entre l'Union Européenne (UE) et l'institution régionale (par exemple, les programmes agri-environnementaux dans les Etats les plus décentralisés). Sur le plan des institutions, on a vu se développer l'Assemblée des Régions d'Europe (1985), puis, à la suite du traité de Maastricht, le Comité des Régions, organe communautaire consultatif (1994). Cette logique subsidiaire de l'Europe appuyant ou fondant la régionalisation s'inscrit donc dans un mouvement en cours depuis déjà une quinzaine d'années. En sanctionnant la montée du fait régional, en l'associant au processus d'intégration communautaire, les institutions européennes suivent des cheminements multiples qui correspondent à deux ensembles de raisons, les unes explicites, et rangées dans l'argumentaire de la subsidiarité et du régionalisme, les autres sous-jacentes aux processus observés.

L'argumentaire fonctionnel de "l'Europe des régions"

Les raisons généralement développées, au niveau communautaire, pour ancrer dans la réalité des régions européennes le principe de subsidiarité sont proches de celles, déjà évoquées, qui sont convoquées à l'appui des décentralisations nationales : il s'agit principalement de raisons fonctionnelles tenant à l'efficacité plus grande et à la participation plus large que permettent la programmation et la mise en œuvre à l'échelon des régions de la plupart des politiques à composante territoriale. Les politiques

⁸ Bade-Würtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes.

communautaires tirent parti de "la capacité des régions (...) à agir comme modérateurs des intérêts locaux, en formant des liens entre différents partenaires dans une sphère commune d'action régionale, et en négociant leurs intérêts avec le centre" (BULLMANN, 1997, p.13).

L'avantage fonctionnel de la régionalisation est encore renforcé, dans le cas des politiques communautaires, par deux arguments. En premier lieu, le niveau communautaire ne détient qu'une fraction des compétences en matières de politiques publiques et, dans cette fraction, les politiques fondamentalement territoriales (le développement rural, par exemple) ou "territorialisables" (une partie de la politique agricole, par exemple) représentent une proportion beaucoup plus élevée de l'ensemble du domaine politique que ce n'est le cas dans un Etat-nation classique, cette proportion pouvant être mesurée notamment par l'ampleur des budgets : la plus grande partie des moyens financiers communautaires sont consacrés à la PAC et aux politiques structurelles, ce qui n'est évidemment pas le cas des budgets nationaux. En second lieu, l'importance du principe de cohésion dans la définition des politiques communautaires impose la concentration des moyens sur les territoires qui connaissent les plus grands retards ou les plus grandes difficultés de développement. Cette concentration se fonde sur des zonages dont le principal, la définition des zones "d'Objectif 1" qui sépare les parties "riche" et "pauvre" de l'Europe, se fait par une division à base régionale. Et, dans tous les cas, les politiques et les financements attachés à ces zonages (les "cadres communautaires d'appui") sont définis régionalement (cf. Encadré 2).

Au total donc, par nature, les objectifs et les formes de l'intervention communautaire requièrent la délimitation de territoires sub-nationaux⁹ qu'en retour les politiques communes contribuent à institutionnaliser et à enrichir. Car le niveau communautaire ne participe pas à la régionalisation seulement pour la sanctionner et lui donner forme, mais aussi pour la nourrir et l'orienter. C'est particulièrement net dans le cas de certaines politiques agricoles et rurales par lesquelles l'initiative communautaire conduit souvent à créer de toutes pièces des politiques régionales ou à réorienter fortement celles qui existaient auparavant. Ainsi, les politiques agri-environnementales ont été généralisées principalement à partir de la réforme de la PAC de 1992. Alors que les premiers dispositifs communautaires datent de 1985, on observe en 1995 que ces mesures sont encore une nouveauté pour la plupart des régions, qui les mettent en œuvre de façon fragmentaire et dans le cadre de l'effet d'aubaine produit par des cofinancements communautaires relativement élevés ; rares sont les régions dans lesquelles on a observé des programmes agri-environnementaux importants avant ou hors mesures communautaires (Bade-Würtemberg, Bavière, Rhône-Alpes, ...) (PERRAUD, GUICHARD, 1998). Un phénomène du même ordre peut être remarqué à propos des politiques régionales de développement rural intégré s'appliquant à des territoires sub-régionaux (l'équivalent des "pays" français) : là encore, la plupart des régions ont seulement suivi l'occasion offerte par les dispositifs communautaires, ce qui les a obligées à mettre en place des formes de coordination et de partenariat qu'elles pratiquaient peu auparavant (Espagne, Italie,... voir GUGLIELMI, LE PAPE, 1999, et DELORME, RUEDA-CATRY, 1999) au point que, en 1995, les dispositifs restaient encore sous-utilisés dans beaucoup de régions, six ans après la mise en place de l'intervention. Au total, dans le champ des politiques territorialisées, les programmes communautaires ont considérablement enrichi l'agenda des institutions

⁹ ...qui peuvent aussi être sub-régionaux : les zones "de l'Objectif 5b" étaient des fragments de région,

régionales par l'inscription de domaines nouveaux et de formes inédites d'intervention.

Une conséquence en est la réorientation des problématiques régionales elles-mêmes. Ainsi, dans les pays et les régions "de la cohésion", notamment dans le sud de l'UE où la population active agricole est encore nombreuse, les programmes communautaires diffusent des normes qui imposent une vision renouvelée du développement rural, qui substitue une approche intégrée, territoriale et multi-sectorielle à l'ancienne approche dans laquelle la politique agricole, notamment la politique des prix et des revenus, constituait l'essentiel des politiques rurales.

Une autre conséquence est la modification des configurations socio-politiques régionales et des réseaux d'acteurs qui les reflètent et qui subissent, dans la mise en œuvre des politiques communautaires, un "effet de perturbation" : les institutions ou les acteurs dominants voient leur position relative évoluer selon qu'ils bénéficient, ou non, des ressources politiques et des moyens financiers que confèrent les programmes communautaires. De façon générale, notamment dans les deux exemples cités des programmes agri-environnementaux et du développement rural, l'intervention du niveau européen se traduit par la nécessité d'élargir les partenariats, d'aborder la gestion de territoires sub-régionaux plus ou moins structurés et de coordonner des institutions distinctes : dans beaucoup de régions, et pas seulement les moins développées, les politiques de développement rural sont négligeables avant, ou en dehors des politiques communautaires. Les résultats observés sont très variables (FAURE et al., 1999 ; GUGLIELMI, LE PAPE., 1999) mais témoignent tous de l'empreinte que les politiques communautaires ont imprimée sur les dispositifs régionaux,

les zones des programmes Leader sont des découpages *ad hoc*, etc... Cf. infra.

même lorsque il s'agit d'administrations d'Etat déconcentrées. Cet effet large des dispositifs communautaires sur le contenu et les formes des politiques régionales s'apparente à un "*policy feedback*", défini comme "les ressources et les incitations créées par les politiques elles-mêmes pour rassembler la formation et les activités, et (les) processus d'apprentissage social qui résultent de la mise en œuvre des politiques" (COLEMAN, 1998b, p. 226, d'après Pierson). Il a pour conséquence une forte imprégnation européenne des acteurs régionaux auxquels "le processus de l'intégration européenne a ouvert de nouvelles avenues pour la construction d'identités régionales - occasions que (ces acteurs) utilisent à plein" (CHRISTIANSEN, 1996, p. 15). Et si elle marque fortement le système de références de beaucoup d'acteurs régionaux, cette imprégnation n'est pas seulement idéologique ; elle se fonde sur des bases tangibles : les régions ont eu besoin de l'Europe pour ouvrir et financer des chantiers nouveaux d'intervention dans leurs régions, pour renforcer leur identité comme cadre légitime de mise en œuvre de politiques et pour accéder à des formes d'institutionnalisation, par exemple transnationales, qui ne sont pas simplement concédées par les Etats centraux.

C'est bien pourquoi l'intégration européenne est devenue à la fois une arme et un enjeu des positions régionalistes qui s'expriment désormais non seulement dans le cadre national, mais aussi dans le cadre communautaire. Dans ceux des Etats membres où la décentralisation est l'objet d'un débat politique actif, les politiques communautaires ont fréquemment fait l'objet de conflits Etats-régions, notamment pour le transfert aux régions des responsabilités financières ou politiques associées à la PAC. C'est le cas en Espagne, où les Communautés Autonomes ont accédé au statut d'organisme payeur des aides à l'agriculture et assurent la gestion de la plupart des mesures relevant de la PAC. En Allemagne, le débat a été encore plus vif

puisque les Länder ont clairement utilisé le développement des politiques communautaires pour renforcer leurs compétences en soutenant le principe de "l'Europe, politique intérieure" (JEFFERY, 1997, pp. 56 et sqq.). L'argument des Länder était que les transferts de compétences de l'Etat membre vers le niveau communautaire revenaient à vider le fédéralisme de son contenu puisque le gouvernement fédéral, détenant la responsabilité en matière d'affaires étrangères, se trouvait ainsi seul à même d'intervenir dans les décisions communautaires, même lorsqu'elles concernaient des compétences des Länder. La revendication était de considérer l'Europe et les politiques communautaires comme des affaires intérieures, soumises à la même répartition de compétences Etat-Länder que les politiques nationales. Les "Amendements Européens" à la Constitution donnent en partie satisfaction aux Länder qui ont acquis un droit de regard sur la position communautaire du gouvernement fédéral, ce qui n'est pas sans conséquences sur les positions de ce dernier, notamment dans les négociations agricoles (cf. infra). Plus généralement, les Etats membres fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique) ont déjà utilisé la possibilité offerte par le Traité de Maastricht à tout Etat de déléguer son vote au Conseil au représentant d'une entité sub-nationale (BULLMANN, 1997, p. 15). En Espagne, la participation des Communautés Autonomes aux négociations communautaires est considérée, notamment en Catalogne, comme un enjeu majeur en matière de politique agricole.

Cette pression des régions pour, sous l'égide de l'intégration européenne et de ses principes, renforcer leur identité en bousculant les cadres institutionnels des Etats-nations a pris des formes plus radicales, notamment sous l'influence des Länder à propos desquels on a pu parler, dans ce domaine, d'un "rôle missionnaire" (JEFFERY, 1997, p. 56). Ainsi, la Conférence de Munich des Ministres-Présidents des Länder (1990) demandait

une construction européenne conçue en trois niveaux, et non pas deux, avec création du "Troisième niveau" dans tous les Etats ; une redistribution des compétences entre les trois niveaux par application intégrale du principe de subsidiarité ; la création d'une institution communautaire de représentation des régions, etc. Des revendications du même ordre ont été débattues au Comité des Régions, sans toutefois que les Länder puissent forger des alliances transnationales assez puissantes pour obtenir des résultats significatifs. Car, si cette pression régionaliste est vigoureuse, rappelons qu'elle est assez étroitement limitée à certains Etats et, dans ceux-ci, davantage active dans les régions les plus développées (Bavière, Catalogne, Lombardie,...) que dans les régions "pauvres" auxquelles font défaut les moyens de l'autonomie et qui, de surcroît, bénéficient de l'effet redistributif des péréquations interrégionales opérées par les Etats centraux. Les observations réalisées sur les budgets agricoles montrent que, dans des fractions importantes des Etats où le régionalisme s'exprime (est de l'Allemagne, sud de l'Espagne et de l'Italie), la dépendance budgétaire à l'égard de l'Etat central est très forte et la capacité financière à construire des politiques régionales propres largement factice (PERRAUD, GUICHARD, 1998 ; DELORME, RUEDA-CATRY, 1999).

En conséquence, c'est davantage dans l'interdépendance fonctionnelle des deux niveaux que dans une généralisation de la poussée politique régionaliste qu'il faut voir le moteur de l'interaction des mouvements d'intégration européenne et de régionalisation. Pourtant, cette interaction a toutes chances de perdurer et de continuer à produire des effets dans la répartition des compétences si on examine sa logique sous-jacente.

ENCADRE 2 : LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES AGRICOLES ET RURALES ET LES REGIONS

Le dispositif d'intervention de la PAC comprend :

- la forme classique d'intervention sur les marchés (Organisations Communes de Marchés par produits : OCM) : soutien des prix par la protection ("prélèvements") aux frontières de l'Union Européenne (U.E.) et les aides ("restitutions") à l'exportation hors de l'U.E. ; contrôle de l'offre (arrachages, reconversion, aides aux vaches allaitantes, aux bovins mâles, quotas, notamment pour le lait) ; prix de référence atteints par des retraits, stockages, primes, etc. ; la réforme de 1992 ("Mac Sharry"), puis celle de 1999 ("Agenda 2000") font tendre les prix intérieurs vers les prix mondiaux en désarmant progressivement les protections aux frontières ;
- depuis 1992, la réduction des prix des produits des "grandes cultures" (céréales, oléagineux, protéagineux) est compensée par des paiements directs aux producteurs, régionalisés, fondés sur les surfaces en culture et sur les "rendements de référence" par produit et par hectare ;
- l'intervention socio-structurelle "classique" : aide aux investissements agricoles, aux jeunes agriculteurs et, généralement, à la modernisation des exploitations ; aides aux producteurs des zones défavorisées et de montagne ;
- des formes plus récentes, développées entre 1985 et 1992, qui tendent à la restriction de l'offre : aide aux formes de production préservant l'environnement ("agri-environnement"), aux retraites agricoles, au boisement des terres agricoles, à l'extensification, etc.

Les aides au développement rural s'intègrent au dispositif des "Fonds structurels" (depuis 1989) :

- les régions "de la cohésion" qui subissent un retard général de développement bénéficient des aides générales de "l'Objectif 1" (Grèce, Portugal, parties sud de l'Espagne et de l'Italie, Irlande, Länder de l'est) ;
- les zones rurales en difficulté hors Objectif 1 bénéficiaient des aides de "l'Objectif 5b" : c'était le cas d'un grand nombre de zones françaises ; à partir de la réforme de 1999 , l'Objectif 5b est supprimé et remplacé par un Objectif 2 (politiques de la ville et des zones rurales) et par un transfert au FEOGA Garantie (chargé des marchés) d'un ensemble de politiques de développement rural sous formes, principalement, d'aides à l'agriculture.

Ces derniers dispositifs sont généralement programmés et administrés par région.

Au-delà de la complémentarité fonctionnelle : les affinités électives de l'Europe et des régions

Si l'on considère que la nature d'une institution se comprend d'abord à travers les processus par lesquels elle s'édifie et fonctionne, les deux niveaux qui définissent l'Europe des régions sont liés par leur construction même : aussi bien l'intégration communautaire que les différentes formes de décentralisation mettent constamment en jeu les compétences, jadis exhaustives, des Etats-nations, soit qu'elles se les approprient, soit qu'elles ouvrent des champs nouveaux de compétences dans lesquels les Etats centraux sont limités, contrôlés ou exclus. Les purs et simples transferts de compétences sont fréquents au niveau communautaire mais, hors des pays où le débat régionaliste est actif (Espagne, Italie), relativement limités en direction des régions. En revanche, dans un ensemble de domaines neufs de l'intervention publique, généralement issus des politiques communautaires, l'Etat central est limité dans sa capacité d'action, soumis à des normes et à des contrôles extérieurs ou simplement exclus du dialogue Union-régions. Dans les domaines qui nous occupent, c'est le cas des politiques structurelles, en particulier du développement rural, dans bon nombre d'Etats membres, mais aussi parfois des formes "modernes" d'intervention en agriculture, notamment des programmes agri-environnementaux, dans lesquels le rôle de l'Etat se réduit parfois à celui d'une simple boîte aux lettres¹⁰ entre les régions et la Commission.

Dans la plupart des cas, cette perte par les Etats¹¹ de leur capacité exhaustive d'intervention publique sur leur territoire ne résulte pas, rappelons-le, d'une victoire politique de mouvements régionalistes ; elle procède plus souvent d'une démarche délibérée de cet Etat lui-même, inscrite

¹⁰ Cette expression est utilisée en Allemagne, mais surtout par les Länder "riches" du sud.

dans un processus politique de long terme dont les enjeux sont plus vastes : construction européenne, modernisation des administrations et des institutions politiques nationales. Mais, même lorsqu'il ne s'accompagne pas de conflits ouverts, le démembrement européen et décentralisateur de ses compétences ne se traduit pas toujours, au niveau de l'Etat central, par "le bonheur de la capitulation et le plaisir de la défaite"¹². Même réalisées "à froid", les décentralisations s'accompagnent fréquemment de conflits au niveau administratif, les ministères centraux s'attachant plus ou moins ouvertement à préserver leurs attributions en face de services déconcentrés ou décentralisés dotés de moins de moyens et jugés techniquement moins efficaces, ce qui provoque des superpositions de compétences, voire des blocages¹³. Plus généralement, quand coexistent au niveau régional des administrations d'Etat et des institutions politiques régionales¹⁴, on observe fréquemment une tension entre les intérêts régionaux et le souci d'unicité des politiques nationales, et cette tension prend souvent la forme d'un affrontement entre la "surpolitisation" des institutions régionales, accusées de dépendre uniquement d'intérêts politiques et électoraux, et le technicisme des administrations centrales, supposées porteuses d'une compétence et d'une indépendance garantissant d'un "optimum technique" favorable à l'intérêt général. Au total, même si les institutions communautaires et régionales ne doivent pas toujours arracher leurs compétences aux Etats, elles se construisent toujours face à eux et, en partie, à partir de leur substance, ce qui crée entre elles une affinité essentielle, voire une certaine complicité naturelle : "souvent, les gouvernements régionaux et les institutions

¹¹ ...du moins par ceux qui n'avaient pas d'emblée une constitution fédérale (Allemagne, Autriche)

¹² "La Motocyclette", André Pieyre de Mandiargues, Gallimard, 1963, p. 20

¹³ Ainsi, en Grèce, le contrôle et le blocage de fait d'un grand nombre de programmes structurels et ruraux par la décision d'Athènes d'imposer une évaluation centrale des conséquences écologiques de tous les projets.

¹⁴ En matière agricole, seuls les Länder allemands assument toute l'administration de terrain, sans présence de services extérieurs du Ministère.

communautaires se considèrent réciproquement comme des partenaires utiles pour négocier avec les Etats membres" (BULLMANN, 1997, p. 17).

Toutefois, il y a une asymétrie évidente entre les pouvoirs de l'un et de l'autre, puisque le niveau régional est toujours demandeur des politiques communautaires, et à peu près jamais acteur direct dans la définition générale de ces politiques. Les interventions des régions, même celles des Länder, sont médiatisées par l'Etat central qui participe presque toujours seul au Conseil des ministres de l'U.E. et détient l'essentiel des représentations dans les organes techniques communautaires. Les seuls accès des régions à la mise en place des programmes communautaires sont 1) leur action politique au niveau national (chambre des régions, comme le Bundesrat, ou intervention des élus régionaux aux assemblées nationales), 2) une activité de type lobbyiste à Bruxelles, 3) les prises de position d'une ou plusieurs régions dans le champ de la politique communautaire (par exemple, la proposition de régionalisation de la PAC par la Bavière¹⁵, ou les pressions régionalistes au Comité des régions, etc.). Mais au total, les cas d'influence directe des régions sur une politique communautaire générale sont limités¹⁶, alors que, comme nous l'avons vu, l'Europe contribue à modeler le paysage des territoires sub-nationaux de plusieurs façons : création de régions, définition de programmes et de modes de fonctionnement (normes de gestion, partenariats, etc.) dans les régions, etc. ; l'essentiel étant les ressources financières accordées aux régions et les ressources politiques qui les accompagnent et dont bénéficient les acteurs régionaux. Les observations réalisées dans plusieurs régions montrent ainsi que, notamment quand les besoins de développement sont impérieux, l'existence de liens personnels

¹⁵ Neuausrichtung der Europäischen Agrarpolitik, Staatsminister Reinhold Bocklet, déclaration de la représentation bavaroise à Bruxelles, le 23/01/1996.

¹⁶ Par exemple, l'influence des programmes des Länder d'Allemagne du sud sur la définition de la "mesure d'accompagnement" agri-environnementale de 1992 ; ou encore de régions très spécialisées

directs, réels ou prétendus, avec "Bruxelles", la capacité privilégiée d'obtenir tel programme de développement sont utilisés comme argument politique, voire électoral : l'asymétrie est ici patente car ces questions sont souvent abordées dans les régions en termes de lobbying ou d'influence personnelle, et pratiquement jamais en termes de pressions politiques qui n'auraient d'ailleurs guère de moyens de s'exercer.

De cette asymétrie résulte un rapport hiérarchique entre le niveau communautaire et celui des régions. L'enchevêtrement d'intérêts communs qui a été souligné fonde bien une alliance entre les deux niveaux, dont chacun utilise l'autre pour renforcer sa position face à l'Etat central ; mais, par certains traits, cette alliance peut aussi s'apparenter à une forme de clientélisme fondé sur la dépendance : l'Europe fournit aux régions à la fois des ressources et une légitimité politique et symbolique ; elle en retire elle-même une légitimation de ses politiques, appuyée sur la forte imprégnation communautaire qu'on rencontre souvent chez les acteurs régionaux, et surtout la possibilité de développer des politiques propres aux marges ou hors des compétences des Etats centraux.

Au total, la participation active du niveau communautaire au processus de régionalisation s'inscrit dans la logique même de l'intégration : la restriction des pouvoirs et des compétences des Etats centraux et leur transfert aux régions peuvent conduire à lever progressivement les principaux obstacles qui s'opposent à des axes essentiels de la politique communautaire et qui relèvent précisément de la capacité des Etats à définir des politiques spécifiques et des moyens qu'ils détiennent pour les mettre en oeuvre. Ainsi, lorsque Christiansen affirme que "la nature interventionniste de la politique régionale de l'Union Européenne est en conflit, non seulement potentiel, mais

dans un sous-secteur agricole étroit sur les règles de l'Organisation Commune de Marché le

réel avec le régime de dérégulation néo-libérale du Marché Unique" (CHRISTIANSEN, 1996, p. 2), il ne tient compte que d'une partie de la réalité. Certes, la concentration régionale des aides européennes dans le cadre des actions de cohésion contrevient par définition à la concurrence pure et parfaite, mais le principe de cohésion est lui-même un élément essentiel dont dépend l'équilibre de la construction européenne : une égratignure au dogme peut être acceptée d'autant mieux qu'elle paraît nécessaire pour maintenir et développer le cadre général dérégulateur des politiques communautaires, d'autant qu'elle accroît les occasions d'investissements et favorise l'ouverture de nouveaux marchés. Les obstacles au "régime de dérégulation" dont parle Christiansen résident bien davantage dans la capacité d'intervention des Etats, avec leurs moyens politiques et financiers, que dans les régulations régionales, généralement dotées de moyens beaucoup plus faibles. Incidemment, on pourrait s'interroger de la même façon sur l'idée que "le développement global de l'espace économique se caractérise par la tension entre des tendances poussant à la mondialisation et des tendances poussant à la régionalisation" (KRÄTKE, 1997, p. 264) : il y a davantage de cohérence que de tension entre, d'une part, les processus globaux de dérégulation et d'accélération de la circulation des capitaux et des marchandises et, d'autre part, une évolution qui tend à désarmer partiellement le principal niveau d'encadrement et d'intervention économique, c'est-à-dire l'Etat-nation.

Dans le domaine des politiques agricoles, on peut voir à l'oeuvre de façon plus précise la logique qui sous-tend l'Europe des régions, en observant les conditions dans lesquelles s'effectue, depuis une dizaine d'années, la réforme de la PAC, et le passage, selon l'expression de Coleman, d'un "paradigme du développement protégé" à un "paradigme du libéralisme de

concernant.

marché" (COLEMAN, 1998a). Ce dernier, porté par les deux étapes de la réforme (réformes dites "Mac Sharry" de 1992, et "Agenda 2000" de 1999), peut se définir ainsi : "le système de référence agricole est en cours de révision pour faire place à deux agricultures, l'agriculture commerciale, qu'on visait auparavant, et dont on attend qu'elle entre en compétition dans l'économie globale, et une agriculture sociale (de cohésion) habituellement construite comme agriculture-dans-une-région. Alors que le paradigme souligne que l'agriculture commerciale est un secteur comme les autres, il met l'accent pour l'agriculture sociale sur l'image d'une agriculture contribuant au 'développement régional'" (COLEMAN, 1998a, p.644¹⁷). Ce n'est pas le lieu d'analyser les origines de ce nouveau "paradigme" - contraintes internationales, déclin de l'agrarisme, volonté d'une meilleure maîtrise financière de la PAC, etc. -, toujours est-il que l'identité communautaire de la réforme n'est pas niable. Ses caractéristiques principales sont 1) le dualisme, que souligne Coleman, puisque les mesures renforcent la distinction de deux types d'agriculture, surtout définies régionalement, 2) une forte orientation vers le marché, puisque les prix sont progressivement alignés sur le marché mondial, avec un système de compensation de plus en plus découplé¹⁸, proche dans son principe de la politique appliquée aux Etats-Unis. On y retrouve une logique communautaire de libéralisme assorti de filets protecteurs sociaux fondés sur le principe de cohésion.

On voit bien comment la mise en place de cette nouvelle configuration peut bénéficier du co-développement des niveaux communautaire et régional. D'une part, les transferts de compétences antérieurs qui ont constitué la PAC contraignent au compromis les Etats membres, même lorsqu'ils sont en

¹⁷ Les guillemets sont dans le texte original.

¹⁸ Le "découplage" des aides à l'agriculture consiste à fixer les montants financiers sans référence aux quantités réellement produites, ce qui permet de maîtriser les quantités offertes.

désaccord avec certains points du dispositif, et limitent ou suppriment la capacité à construire des dispositifs nationaux alternatifs ou correcteurs. Dans les Etats les plus affectés par les processus régionalistes, il semble même difficile de soutenir une position nationale cohérente (en Allemagne notamment : nous y reviendrons). D'autre part, une partie importante du dispositif est territorialisée : Fonds structurels, zones de "rendements de référence", programmes agri-environnementaux, comme nous l'avons vu, mais aussi les aides à l'agriculture relevant du développement rural qui sont passées au FEOGA-Garantie (cf. Encadré 2). La mise en place des nouvelles politiques communautaires bénéficie ainsi de la forte imprégnation des acteurs régionaux par les principes qui sous-tendent ces politiques et de la capacité des institutions sub-nationales, plus ou moins forte selon les Etats et les régions, de servir de relais à leur application. On peut remarquer que, face à ces processus, un Etat comme la France, semi-décentralisé et doté d'une politique agricole nationale particulièrement robuste, met en place des formes propres d'intervention (les Contrats Territoriaux d'Exploitation de la Loi d'Orientation Agricole de 1999), indéniablement novatrices et en partie correctrices (modulation du versement des aides selon la taille des exploitations) ; mais, dans son principe, ce dispositif national relève bien, lui aussi, du "paradigme" communautaire de la liaison entre agriculture et développement territorial, et il va s'appliquer selon un découpage sub-national, en l'occurrence les départements.

Au total, l'interrelation des deux mouvements d'intégration européenne et de régionalisation se traduit très concrètement, en particulier dans les politiques agricoles et rurales, par une instrumentalisation réciproque, chaque niveau utilisant les ressources que l'autre lui procure pour développer son propre champ de compétences, avec deux constantes : 1) le niveau communautaire qui fournit l'essentiel des ressources est aussi le niveau

unificateur où se définissent l'agenda, les principes généraux et les dispositifs des politiques mises en œuvre (nouvelle PAC, cohésion, etc.) ; 2) les processus prennent la forme, sinon toujours d'un conflit, du moins d'un contournement des Etats centraux. Cette interaction des deux niveaux, Europe et régions, suscite "l'émergence de réseaux sociaux et économiques élaborés qui accroissent fortement le coût de l'adoption d'alternatives naguère possibles et qui empêchent de sortir de la voie politique actuelle" (Pierson, cité in COLEMAN, 1998b), ce qui est la définition des phénomènes de "*lock in*" qui, par exemple, encadrent les politiques agricoles dans une PAC unificatrice, mais de plus en plus diversifiée régionalement. Si l'expression de stratégies nationales subsiste, elle est de plus en plus contrainte par un système d'irréversibilités.

III VERS UNE REGRESSION DES POLITIQUES NATIONALES ?

La configuration qui se met en place modifie la place tenue par l'Etat-nation en transformant à la fois le contenu et la forme des politiques nationales, et la relation même, naguère exclusive, entre l'Etat et les politiques publiques : "le nombre croissant et l'intensité des liens entre les régions et entre les acteurs aux niveaux régional et européen signifient que le cadre de l'Etat est en train de perdre sa caractéristique de séparateur entre ce qui est intérieur et extérieur dans la politique" (CHRISTIANSEN : 16). Il en résulte une interrogation renouvelée sur l'Etat et sur cette forme particulière, multi-niveaux, où l'on peut voir une mutation ontologique de l'Etat-nation et l'apparition consécutive d'"un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale", c'est-à-dire "une recomposition d'ensemble des échelles d'exercice des pouvoirs publics", (DEHOVE, 1997, p. 43), d'où le recours, par exemple, à la notion de "westphalisme"¹⁹ pour définir cette situation intermédiaire comme transition et préfiguration d'un régime nouveau.

Mais cette recomposition est encore partielle, plus évidente dans le synchronisme des processus que dans leur degré de généralisation. Notamment en matière de politique agricole, les Etats-nations détiennent encore les moyens de maintenir dans le cadre commun des systèmes spécifiques d'intervention, de sorte que des comparaisons entre Etats membres font encore apparaître la PAC comme une communauté de

¹⁹ Par référence aux Traités de Westphalie (1648) qui consacraient une mutation régressive du système du Saint Empire Romain Germanique avec l'accession des très nombreux Etats allemands à des prérogatives internationales et une limitation du pouvoir religieux du souverain sur ses sujets, transformant ainsi la conception même de l'Etat impérial et l'organisation de l'Europe (voir DEHOVE, 1997).

politiques nationales davantage que comme une politique commune (BONNET et al., 1996). Il est donc légitime de s'interroger, en deçà du questionnement fondamental sur l'essence du "nouveau régime d'organisation des pouvoirs publics", sur le contenu concret des transformations que le développement des autres niveaux fait subir aux politiques nationales, notamment dans le domaine de l'agriculture et du développement rural.

Transferts budgétaires et stratégies de "confinement" régional

Une des raisons qui expliquent le transfert délibéré et paisible de compétences de l'Etat central vers l'Europe et les régions est que ce transfert est souvent aussi celui des charges de financement public qui forment l'essentiel de l'intervention en agriculture. La stratégie classique de "report de charges" de l'Etat vers les collectivités territoriales ou le budget communautaire est d'autant plus tentante que les contraintes du budget sont plus pressantes dans le cadre de l'impératif de convergence lié au passage à la monnaie unique, et que les coupes budgétaires sont moins intolérables dans les budgets "de subventions", comme l'agriculture, que dans les budgets "de salaires". A quoi s'ajoute une évolution sensible au moins dans les pays du nord de l'Europe vers une gestion moins agrariste²⁰ de l'agriculture. Les raisons de cette évolution "sociétale" sont nombreuses, et l'une d'elles, qui peut s'apparenter à un *policy feedback*, est directement liée à la réforme de la PAC de 1992 : le passage de soutiens de marché aux paiements compensatoires directs permet de mesurer précisément l'ampleur de l'effort public et, plus crûment, "le montant des chèques" qui transforment le secteur, de producteur de valeur ajoutée, en activité quasi-nationalisée génératrice de rentes. Tout ceci converge pour expliquer

²⁰ au sens, pour simplifier, de protection spécifique du secteur.

l'apparition, plus ou moins forte, depuis plus ou moins longtemps, d'une tendance à la régression des budgets agricoles nationaux, compensée de deux façons : dans tous les pays, par des financements communautaires en croissance ; dans certains Etats membres, par une augmentation des dépenses régionales. Il n'est pas indifférent de noter que les tendances à la régression ont pu être observées au cours des années 1980 dans des pays de l'Europe du nord, généralement portés à une gestion libérale de l'agriculture (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni), où les politiques socio-structurelles ont été fortement réduites pour laisser une part importante du budget aux paiements communautaires directs déjà en place à l'époque (par exemple, les primes aux ovins au Royaume-Uni), ce qui préfigurait la situation générale d'après 1992 (BONNET et al., 1996). En revanche, la baisse des budgets agricoles fédéraux allemands à partir de 1995 est plus remarquable puisqu'elle contraste avec une tradition fortement protectrice. Dans ce dernier cas, les Länder ont dû s'adapter en définissant leurs priorités et en choisissant les formes de soutien qu'ils maintenaient et celles qu'ils réduisaient ou abandonnaient, ce qui s'est traduit par une différenciation accrue des formes d'intervention dans l'agriculture allemande²¹.

Ce dernier exemple est significatif car il paraît ouvrir la voie à une logique du "confinement" applicable dans les pays où les institutions régionales ont assez de consistance politique pour faire des choix adaptés à leur stratégie propre, à la place de l'agriculture dans la population et l'économie régionales, à son influence politique, à son mode de développement particulier : dans ce cas, l'Etat central peut substituer aux mesures horizontales (aide aux zones défavorisées, à l'investissement, etc.), s'appliquant à tout le territoire, un stock d'outils d'intervention assortis de

²¹ Schématiquement, les Länder du nord, à majorité SPD, ont privilégié l'incitation productive (aide aux investissements), et ceux du sud, à majorité CDU ou CSU, les aides aux revenus des agriculteurs sous diverses formes (zones défavorisées, environnement).

moyens financiers dans lequel les régions pourraient choisir en co-finançant leur politique propre, ce qui revient à appliquer à l'échelle d'un Etat les principes généraux qui sont ceux de la PAC pour une partie de ses interventions. On voit bien les bénéfices que peut en retirer l'Etat central ou fédéral : 1) sur le plan financier, en confinant chaque politique sur les territoires où elle est jugée prioritaire, sans la généraliser, ni la financer sur l'ensemble du territoire (par exemple, en Allemagne, l'aide aux agriculteurs des zones de handicaps naturels, nettement rejetée ou privilégiée selon les Länder) ; 2) sur le plan politique, en évitant d'avoir à organiser les compromis interrégionaux nécessaires pour la définition de mesures nationales, et également en reportant au niveau régional la responsabilité politique et la gestion des compromis sociaux entre petites régions, entre couches d'agriculteurs, etc.

Cette organisation de l'intervention dépend évidemment de la forme de l'Etat et n'est accessible que dans le cadre d'une décentralisation forte, comme c'est le cas en Allemagne et, dans une moindre mesure, en Espagne et en Italie. Mais elle est déjà en filigrane, même dans un pays comme la France, moins décentralisé et où les régions ne sont pas dotées de compétences agricoles. On observe en effet des formes *de facto* d'interventions régionales différenciées fondées sur l'existence de réseaux d'acteurs spécifiques qui parviennent à modeler les politiques selon les systèmes de références et de priorités qui fondent ces réseaux : les préoccupations sont différentes et les politiques pas tout à fait identiques, par exemple, dans les régions de grandes cultures (céréales, oléagineux, protéagineux) où domine la question des prix et des paiements compensatoires, et en Rhône-Alpes, où les acteurs se concentrent davantage sur les questions de filières, de labels, d'agriculture multi-fonctionnelle ou de montagne, etc. (BERRIET-SOLLIEC, 1997, DELORME et al. 1996a)

Mais, même si, pour les raisons budgétaires et politiques qui viennent d'être évoquées, il peut y avoir convergence entre l'intérêt de l'Etat central et la volonté des régions de développer des politiques propres, cette convergence n'est que partielle et elle peut se payer d'un affaiblissement de la politique nationale.

L'affaiblissement des politiques nationales

Quel que soit l'Etat membre, un processus de différenciation régionale de la politique nationale se heurte aux inégalités entre régions, dont une partie seulement ont les moyens de financer ou de co-financer des priorités propres, ce qui peut avoir pour conséquence soit une accentuation des redistributions par péréquation nationale entre les régions, soit un approfondissement des inégalités entre les agriculteurs de régions différentes : d'une façon générale, les économies réalisées par l'Etat central en substituant des politiques régionalement différenciées à des politiques horizontales se paierait d'un désavantage probable dans les régions les plus "pauvres".

Plus généralement, avec le développement du rôle des régions, surtout lorsqu'elles ont atteint un certain degré de consistance politique assorti de compétences étendues, l'Etat doit assurer la gestion d'une concurrence interrégionale qui prend plusieurs formes et qui s'articule le plus souvent à l'échelle des niveaux de développement, entre régions "riches " et "pauvres", mais aussi à la différenciation des structures agricoles régionales et des problématiques qui en découlent. Ce dernier phénomène est particulièrement évident dans les Etats membres dont une partie seulement des régions

dépendent de l'Objectif 1 des Fonds structurels (retard général de développement) : c'est le cas de l'Allemagne pour ses Länder de l'Est, de l'Espagne et de l'Italie pour leurs régions du Sud. Dans ces Etats, les blocs régionaux recouvrent en général des ensembles de structures agricoles, opposant, dans les régions "pauvres" (est de l'Allemagne, avec les anciennes coopératives de la RDA, sud de l'Espagne et de l'Italie, avec les latifundia), des agricultures de grandes exploitations, souvent extensives, axées sur les grandes cultures, et, dans les régions "riches" (par exemple, dans le sud de l'Allemagne, en Catalogne, en Italie du nord), une agriculture familiale d'exploitations intensives mais potentiellement fragiles dans le cadre d'un marché libéralisé. Il en résulte que ces blocs régionaux ont en général des intérêts radicalement opposés, à la fois sur les marchés, où l'agriculture traditionnelle redoute la concurrence de grandes exploitations modernisées, sur l'accès aux financements, et *in fine* sur la définition d'une politique nationale et d'une position dans les négociations communautaires.

Cette situation explique qu'une diversification des politiques sur l'ensemble d'un territoire national peut paraître rationnelle et bénéfique pour les finances publiques, mais qu'elle est porteuse de risques considérables, en particulier celui d'un éclatement de la politique nationale qui, entre le niveau communautaire et le niveau régional, serait réduite à n'être plus qu'un niveau de co-financement de la PAC et des politiques régionales sans capacité d'intervention propre cohérente et à long terme. L'Allemagne, confrontée depuis la réunification à un éclatement des structures et des intérêts agricoles régionaux et à une montée du pouvoir des Länder, est un bon exemple de ces risques. En effet, la concurrence entre formes d'agricultures s'est renforcé des oppositions politiques nées d'une situation presque permanente de "cohabitation" entre des majorités fédérale et régionales

opposées²². Du coup, la double opposition structurelle et politique rend de plus en plus difficiles les formules de consensus et de compromis sur lesquelles s'était édifiée la politique agricole allemande, pour y substituer une politique du plus grand dénominateur commun, mouvante et peu lisible. Ainsi, lors de la négociation de la réforme de 1999, qu'elle présidait, l'Allemagne a pratiquement réduit sa position à une diminution de sa contribution au budget communautaire, revendication aisément consensuelle à l'échelle fédérale, mais elle a rejeté, sous la pression successive des intérêts régionaux divergents, les propositions de mesures précises (réduction chronologique, plafonnement ou modulation des aides communautaires) qui pouvaient y conduire : le résultat a été une économie budgétaire très symbolique.

In fine, dans les Etats membres les plus décentralisés, l'Etat central pourrait se trouver dans une situation paradoxale où il détiendrait le pouvoir d'institutionnaliser les compromis entre les intérêts régionaux et les blocs structurels qui les sous-tendent, mais n'aurait plus celui de faire émerger ces compromis. Dès lors, privé de la légitimité d'un "intérêt national" dont il est le porteur, affaibli même dans ses fonctions de compromis et de coordination, son rôle serait réduit à un point tel qu'on peut imaginer que d'autres instances viendraient s'y substituer : des alliances transnationales d'intérêts articulées à des blocs régionaux (par exemple, les régions "développées", les régions méditerranéennes, les "grandes cultures", etc.) ou, plus probablement, une détermination plus ferme des politiques à l'échelle communautaire.

Au total, la situation actuelle ne peut être que transitoire, à cause de la tension qui existe dans la répartition, en droit mais surtout en fait, des

²² Quand la majorité fédérale était à droite (CDU, CSU, FDP), le Bundesrat, Chambre des Länder, avait une majorité de gauche (SPD, Grünen). Quelques mois après la victoire de la gauche au niveau fédéral, la situation s'est renversée, la gauche perdant des élections régionales.

compétences entre les trois niveaux politiques, mais aussi à cause du caractère incomplet des processus observés : dans la plupart des Etats membres, en matière agricole, les politiques nationales sont encore identifiables et actives et, par exemple en France, elles assument toujours des fonctions d'unification et d'édification de compromis entre les intérêts régionaux. Mais l'issue de cette transition n'est pas prédéterminée comme un processus univoque et inéluctable.

IV. LES CONTRADICTIONS DE "L'EUROPE DES REGIONS"

Dans les pages qui précèdent, l'accent a été mis sur le développement conjoint des politiques communautaires et du rôle des régions, parce qu'il s'agit des processus les plus récents et de ceux qui transforment aujourd'hui le contenu et les formes des politiques publiques. Mais on a vu aussi que, même si le co-développement de l'Europe et des régions correspond à leur principe même de construction, il faut rappeler que l'argumentaire qui soutient la subsidiarité est avant tout fonctionnel, et que la dynamique apparente du processus repose sur cette fonctionnalité qui le fait voir comme un mouvement irréversible et harmonieux de rationalisation et de modernisation des pouvoirs publics. Mais l'observation fait apparaître que, dans sa mise en œuvre, la rationalité explicite de la régionalisation des politiques révèle à plusieurs niveaux des contradictions qui mettent en cause les arguments qui la fondent.

Régionalisation des politiques et cohésion

Les observations réalisées en matière budgétaire (BONNET et al., 1996 ; DELORME et al., 1996b ; PERRAUD, GUICHARD, 1998) montrent à la fois l'ampleur de l'effort de cohésion réalisé par les politiques communautaires, notamment dans les domaines structurels et agricoles, et les difficultés que rencontrent ces politiques. Les raisons en sont multiples. En premier lieu, il faut noter que les politiques agricoles liées aux marchés, notamment le système de répartition des paiements compensatoires de baisses de prix, conduisent à financer beaucoup plus largement, sur crédits communautaires, les agricultures les plus développées que celles des régions "de la cohésion". Ensuite, on observe que, même pour la compensation de handicaps naturels ou les aides à la modernisation, certains Etats membres parmi les plus développés utilisent plus rapidement et plus complètement que les autres les mesures et les crédits communautaires qui les accompagnent : par exemple, pour les indemnités "zones défavorisées" ou pour les aides à l'investissement des exploitations. C'est-à-dire que, même avec un effort de cohésion, l'échelle des niveaux de développement tend, dans ces domaines, à se reproduire sinon à s'accroître. La raison est évidemment l'écart des moyens disponibles entre les parties développées et moins développées de l'Europe. En premier lieu, les régions et les Etats de la cohésion bénéficient de mesures particulières et de co-financements et de remboursements communautaires plus avantageux, mais ils doivent toujours financer partiellement et généralement faire l'avance budgétaire de leur participation, ce qui pose des problèmes lorsque les budgets sont trop restreints. A l'inverse, les Etats développés ont les moyens financiers qui leur permettent de déclencher l'aide communautaire. Ensuite, des plus aux moins développés des Etats membres, il y a un désajustement croissant entre, d'une part, les moyens politiques (capacité d'ajustement à une mesure communautaire et de

décision corrélative) et administratifs disponibles et, d'autre part, l'ampleur des problèmes de développement à résoudre : des administrations importantes, bien rodées, dotées de moyens, gérant l'encadrement et le soutien d'agricultures modernisées mettent en œuvre les politiques plus rapidement et plus complètement que des administrations faibles, affrontées à des structures agricoles et rurales complexes et affectées par des retards de développement multiples. A quoi s'ajoute parfois une certaine inadaptation entre les normes communautaires et les réalités du terrain, par exemple l'exclusion des pluriactifs du bénéfice des aides, dans des sociétés rurales qui fonctionnent sur la base de la pluriactivité, des relations complexes entre propriété et exploitation, l'absence de cadastre, etc...

Toutes ces difficultés que rencontrent les politiques de cohésion se trouvent renforcées lorsque les politiques sont fortement régionalisées, principalement dans les pays décentralisés qui ont été cités ci-dessus (Allemagne, Espagne, Italie), où les contrastes sont forts entre régions développées et régions d'Objectif 1. Dans ces cas, les inégalités observées entre Etats se doublent d'inégalités intra-nationales entre régions, que les politiques nationales ont de moins en moins la possibilité de gérer à mesure que croît l'autonomie régionale et l'écart entre les ressources budgétaires et entre les capacités d'intervention politique et administrative : par exemple, des observations montrent les conséquences qui résultent de l'écart, entre les régions du nord et du sud de l'Italie, des moyens disponibles pour décider et mettre en œuvre leurs politiques agricoles et rurales, aussi bien en moyens budgétaires qu'en capacité politique et administrative (OLPER, RAIMONDI, 1999).

De plus, les problèmes de cohésion se renforcent de la contradiction entre, d'une part, les "macro-politiques" agricoles, en particulier les mesures

sous-sectorielles des Organisations Communes de Marché (OCM) par produits, et les politiques structurelles qui traitent globalement les problèmes de développement à l'échelle de la région. Au niveau des sous-secteurs, les OCM pratiquent fréquemment des formes d'ajustement structurel horizontal (pour la vigne, par exemple) dont les conséquences peuvent être destructrices pour l'activité, notamment dans des régions rurales où l'agriculture est fortement spécialisée, les compensations par les aides structurelles régionalisées venant ensuite réparer partiellement²³ les dégâts causés par l'évolution des règles de marché²⁴. Du coup, l'action communautaire peut apparaître localement comme celle d'un "pompier-incendiaire", cette incohérence recouvrant une contradiction de fond qui, si les politiques d'ajustement structurel se poursuivent, ne pourrait être levée que par un renforcement considérable de l'action structurelle, peu envisageable dans les conditions budgétaires prévisibles à moyen terme.

Régionalisation et autonomie des politiques régionales : les pièges du fonctionnalisme

Dans l'argumentaire de la régionalisation, des thèmes-clés sont l'efficacité plus grande et l'élargissement des partenariats que permet l'accroissement des compétences régionales. En conséquence, la preuve des avantages que confère la régionalisation devrait être l'existence, dans les régions dotées d'une autonomie substantielle, de politiques spécifiques, exprimant des choix politiques propres et un ajustement aux structures et aux configurations régionales. A ce propos, Bullmann remarque que, pour ce

²³ "Une goutte d'eau dans l'océan" disait un acteur dont la région à la fois subit l'évolution de l'OCM viti-vinicole et bénéficie d'importants programmes de développement rural.

²⁴ Cette contradiction est également apparente, au sein même de la Commission, dans la différence de position et d'expression entre les Directions Générales de l'Agriculture (VI) et des Politiques régionales (XVI).

qui concerne l'amélioration des instruments de régulation économique, "l'existence a priori d'une identité régionale semble souvent surestimée comme condition préalable du succès de la région. Des régions très artificielles (comme Rhône-Alpes) peuvent réussir extrêmement bien (Colletis 1994), alors que des régions traditionnelles (comme dans le sud de l'Italie) sont à peine capables d'établir leur identité politique et de développer leur propre stratégie." (BULLMANN, 1997, p. 17). Les observations réalisées à propos des politiques de développement rural de 10 régions confirment l'absence de relation entre le degré d'autonomie politique et la créativité ou la capacité d'ajustement des politiques : les seules régions qui mettent en place des politiques propres (agri-environnement, développement rural) qu'elles alimentent en partie par des programmes communautaires sont Bade-Würtemberg, Land très autonome, mais aussi Rhône-Alpes, région d'un pays assez peu décentralisé (BERRIET, GUICHARD, 1998) ; alors que des régions où la pression autonomiste est forte et les compétences étendues (Catalogne, Lombardie) se bornent, pour l'essentiel, à plaquer les dispositifs communautaires sur leur territoire, non sans difficultés (GUGLIELMI, LE PAPE, 1999).

Cette observation, parmi d'autres (voir aussi OLPER, RAIMONDI, 1999), paraît confirmer l'hypothèse avancée par Bullmann (BULLMANN, 1997, p. 8) d'une efficacité des régions fédérales (les Länder allemands) supérieure à celle des régions autonomes d'un système décentralisé (Espagne, Italie) à cause, dans celles-là, de la "ritualisation" des relations Etat-régions et de leur institutionnalisation plus forte. C'est évidemment le cas de l'Allemagne où des domaines entiers, par exemple l'aménagement du territoire et le développement rural, sont affectés de façon stable aux régions, sans les incertitudes qui, ailleurs, doivent être réglées, cas par cas, dans la négociation ou le conflit. Plus étonnante est la capacité innovatrice d'une région comme

Rhône-Alpes, dotée de peu de compétences autonomes et de budgets propres relativement faibles. Dans ce cas, un examen attentif montre que 1) l'édification des politiques régionales est le fait d'un réseau large et complexe d'acteurs régionaux incluant diverses institutions (Conseil régional et Conseils généraux, Etat en région, professionnels, etc.) ; 2) ce réseau est ouvert et peut, le cas échéant, élargir les partenariats en action. Ces traits - un partenariat ancien, large et ouvert - , qui s'apparentent à la "culture politique modernisée" dont parle Bullmann, se retrouvent dans le cas du Bade-Würtemberg : dans les deux régions, des mesures spécifiques (agri-environnementales, rurales, territoriales) ont été mises en place avant ou en dehors des dispositifs communautaires qui viennent, non pas susciter, mais abonder des politiques déjà en œuvre. Dans ce cas seulement, c'est-à-dire lorsque la configuration des réseaux d'acteurs et le niveau de développement sont proches, on peut observer un avantage de l'autonomie régionale, puisque le Bade-Wurtemberg paraît échapper à une certaine lourdeur des dispositifs inter-institutionnels sensible en Rhône-Alpes où les maîtres d'œuvres sont multiples et peuvent varier selon les mesures. Dans les autres régions, les réseaux sont beaucoup plus resserrés et hiérarchiques, sans tradition partenariale très forte²⁵, ce qui peut parfois faciliter la mise en œuvre de politiques communautaires, mais paraît rendre plus difficile l'élaboration de politiques régionales autonomes.

Ces observations font apparaître une déconnexion fonctionnelle de fait entre le souci d'efficacité et de construction de politiques régionales et la régionalisation elle-même, entendue comme processus d'autonomie politique : les gains de celle-ci paraissent inférieurs aux avantages que confèrent des partenariats larges, plus créatifs et apparemment plus

²⁵ On observe ainsi, notamment dans les régions moins développées (Objectif 1), une absence à peu près générale de participation des syndicats agricoles à la programmation et à la mise en œuvre des politiques régionales.

favorables à la coordination entre institutions nécessaire aux politiques intégrées.

A cette faille dans l'argumentaire fonctionnel de la régionalisation s'en ajoute une autre qui tient au développement même des politiques territoriales. Les régions sont, comme les Etats, des constructions historiques, voire de simples circonscriptions administratives, généralement trop vastes pour disposer d'une forte cohérence territoriale. Du coup, se pose la question du niveau optimum de mise en œuvre de politiques de développement intégré qui est rarement le niveau régional. On observe en effet que le niveau sub-régional se révèle en général favorable à des actions de développement complexes et efficaces. En témoignent, par exemple, certains succès des programmes LEADER qui mettent en œuvre des territoires restreints et des acteurs locaux. En témoigne aussi la relation forte qui existe entre l'ampleur et la créativité des politiques régionales, d'une part, et d'autre part leur capacité à se décentraliser elles-mêmes et à organiser la participation d'institutions et d'acteurs relevant de zones restreintes (collectivités territoriales, réseaux locaux), cette capacité recouvrant, dans nos observations, la ligne de partage déjà évoquée à propos de partenariats : les régions disposant d'un tissu socio-politique serré, déjà institutionnalisé, mettent en œuvre plus vite et plus complètement les politiques de développement qui, par définition, impliquent un dispositif intégré, au plus près du terrain : c'est le cas des deux régions déjà citées, et notamment de Rhône-Alpes où l'existence du niveau départemental, qui alourdit par ailleurs les processus de décision, se révèle un avantage pour une intervention sub-régionale coordonnée. Ailleurs, même dans les régions développées, la hiérarchie forte des institutions et l'absence d'une tradition d'actions territoriales spécifiques rendent plus difficiles l'élaboration et la mise en œuvre de politiques adaptées à des zones cohérentes. De fait, ces structures

sub-régionales s'élaborent peu à peu (Catalogne, Lombardie), notamment sous la pression des normes communautaires, mais on conçoit que des administrations régionales jeunes hésitent à leur déléguer un pouvoir fraîchement conquis sur le terrain politique.

Ainsi, sur plusieurs points, la rationalité de la régionalisation, vue comme un processus univoque de modernisation des politiques publiques, paraît moins évidente qu'on ne la présente généralement. En fait, les régions se trouvent elles-mêmes dans une position identique à celle que nous avons évoquée pour les Etats : limitées dans leurs compétences à la fois par leur niveau englobant, l'Etat central, qui détient encore une bonne partie des leviers de l'intervention, et notamment assure une partie ou l'essentiel du financement des actions régionales dans les domaines agricole et rural, et par la nécessité de faire place, dans leur domaine de compétences le plus affirmé, le développement territorial, à des niveaux sub-régionaux. Cette fragilité et cette incertitude sur le rôle des régions s'exprime concrètement, par exemple dans la forte résistance des collectivités territoriales sub-régionales, là où elles existent : c'est le cas des départements en France et en Grèce²⁶ dont la consistance politique est forte et dont la capacité d'intervention est, au total, supérieure à celle des régions (BERRIET-SOLLIEC, 1997 ; PERRAUD, 1999).

CONCLUSION

En observant le fonctionnement concret de la gouvernance multi-niveaux dans un domaine sectoriel limité, celui de l'agriculture et du développement rural, on constate bien l'existence d'un parallélisme et d'une complémentarité entre l'intégration européenne et la régionalisation, même si l'ampleur de cette dernière et des liens tissés entre les régions et l'Europe reste inégale selon les Etats-membres. Cette complémentarité des deux processus est inscrite dans le principe de subsidiarité dont les régions constituent un élément essentiel et qui représente à la fois un outil de mise en œuvre des politiques communes et un enjeu du débat politique dans certains Etats membres où existe une pression régionaliste forte (Allemagne, Espagne, Italie) : "l'Europe des régions" est à la fois une des voies par lesquelles s'exerce l'intervention communautaire et un thème politique limité à une partie de l'Union.

Nous avons vu que les justifications explicites de la régionalisation comme voie de rationalisation et de modernisation, c'est-à-dire l'argumentaire fonctionnel de la subsidiarité, ne s'appliquent pas parfaitement aux phénomènes observés : d'une part, les régions sont un niveau de mise en œuvre des politiques, mais il en existe d'autres - l'Etat, les collectivités sub-régionales, institutionnalisées ou non -, et la répartition des compétences entre les uns et les autres ne se fait pas selon un optimum fonctionnel, mais selon des déterminants complexes qui font varier les situation d'un Etat et même d'une région à l'autre ; d'autre part, l'existence des régions comme lieux d'élaboration et de coordination des politiques ne se confond pas avec le processus politique de régionalisation et n'implique pas son existence,

²⁶ En Grèce, les régions n'ont pas d'attribut politique autonome, alors que les Conseils et les préfets

puisque des politiques cohérentes et spécifiques peuvent émaner de régions peu décentralisées et sans réelle conscience "autonomiste", et vice-versa.

Cela signifie qu'il faut distinguer entre la décentralisation comme principe de rationalisation des politiques et le renforcement des compétences régionales sous la pression de conflits nationaux, c'est-à-dire entre les deux processus qui sont à l'œuvre dans "l'Europe des régions" :

- un processus politique où l'Europe s'articule à des mouvements politiques régionalistes localisés dans un petit nombre d'Etats (Allemagne, Espagne, Italie, auxquelles il faudrait ajouter la Belgique, le Royaume-Uni) ;

- une territorialisation fonctionnelle d'une partie des politiques communautaires et nationales utilisant les régions comme l'un des niveaux où ces politiques peuvent trouver un relais favorisant l'adaptation des mesures, l'élargissement des partenariats et une meilleure co-responsabilité.

Il en résulte que confondre ces deux processus, c'est-à-dire faire de l'autonomie croissante des régions une voie inéluctable et irréversible de la rationalisation des politiques, ne relève pas de la définition d'une structure optimum de la gouvernance multi-niveaux, mais bien d'un choix politique concernant la répartition des pouvoirs en Europe. Si, comme le dit Dehove au terme d'une analyse du "westphalisme", "ce qui assure la stabilité à une certaine configuration des échelles d'exercice géographique et communautaire des pouvoirs publics, c'est peut-être moins les dispositifs strictement institutionnels qui la structurent (assemblée, conseils, procédures...) que les régimes de légitimité qui la cimentent" (DEHOVE, 1997, p.43), l'Europe des régions apparaît autant comme une tentative de

des départements sont élus.

légitimation d'un certain "régime d'organisation de l'ordre public" européen
que comme une voie de rationalisation fonctionnelle des politiques.

BIBLIOGRAPHIE

BERRIET-SOLLIEC M., 1997, "Institutions et territoires, vers le renouvellement des politiques publiques ? Les interventions agricoles des départements et des régions", *Etudes et recherches*, INRA, n°109.

BERRIET M., GUICHARD V., 1998, "La politique agricole et de développement rural en Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon Les contradictions d'une décentralisation « à la française »", communication au Séminaire *Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricole et rurales*, Lyon, 23/10/98.

BONNET A., DELORME H., PERRAUD D., 1996, "La politique agricole commune et les transferts aux agricultures de la CEE : analyse empirique d'une phase de transition", *Notes et Etudes Economiques*, n° 2, pp 7-62.

BULLMANN U., 1997, "The Politics of the Third Level", in C. JEFFERY (ed.) *The Regional Dimension of the European Union, Towards a Third level in Europe ?*, pp.3-20, Frank Cass, London.

CHRISTIANSEN T., 1996, *Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel governance*, EU Working Papers, Robert Schuman Centre 96/53, European University Institute.

COLEMAN W.D., 1998a, "From protected development to market liberalism : paradigm change in agriculture", *Journal of European Public Policy*, 5 : 4, pp. 632-651.

COLEMAN W.D., 1998b, "Policy convergence and policy feedback : Agriculture finance policies in a globalizing era", *European Journal of Public Research*, 34, pp. 225-247.

DEHOVE M., 1997, "L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ?", in *L'année de la régulation : Economie, institutions, pouvoirs*, vol 1, La Découverte.

DELORME H., PERRAUD D., BONNET A. (collab.), 1994, "De la convergence communautaire à la cohésion des politiques nationales : le financement des politiques socio-structurelles dans la CEE", *Economie Rurale*, n° 220-221, pp. 197-202.

DELORME H., GUGLIELMI M., LE PAPE Y., PERRAUD D., SMITH A., 1996a, "Les politiques agricoles des collectivités territoriales dans deux régions françaises : Pays de la Loire, Rhône-Alpes", INRA-Grenoble.

DELORME H., MECHINEAU-GUICHARD V., PERRAUD D., 1996b, *Evolution comparée des budgets agricoles nationaux dans l'Union Européenne (1991-1995) : ajustement ou transformation ? Allemagne, Espagne, France et Royaume-Uni*, INRA-Ministère de l'Agriculture.

DELORME H., RUEDA-CATRY C., 1999, "La mise en oeuvre des politiques agricoles et rurales de l'UE dans les régions d'objectif 1 : acteurs, stratégies, enjeux", in PERRAUD D. (ed.) *Politiques communautaires et politiques régionales : Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Rapport final, INRA-Grenoble, pp.90-109.

FAURE A., GENIEYS W., LE PAPE Y., SMITH A., 1999, "Dynamiques sociales et enjeux socio-politiques", in PERRAUD D. (ed.) *Politiques communautaires et politiques régionales : Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Rapport final, INRA-Grenoble, pp.53-72.

JEFFERY C., 1997, "Farewell the Third Level ? The German Länder and the European Policy Process", in C. JEFFERY (ed.) *The Regional Dimension of the European Union, Towards a Third level in Europe ?*, Frank Cass, London, pp. 56-75.

GUGLIELMI M., LE PAPE Y., 1999, "Les programmes 5B (Baden-Wurttemberg, Catalogne, Languedoc-Roussillon, Lombardie, Rhône-Alpes)", in PERRAUD D. (ed.) *Politiques communautaires et politiques régionales : Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Rapport final, INRA-Grenoble, pp. 111-138.

KRÄTKE S., 1997, "Une approche régulationniste des études régionales", in *L'année de la régulation : Economie, institutions, pouvoirs*, vol 1, La Découverte.

LE PAPE Y., SMITH A., 1998, "Décentralisations et agricultures : analyse comparée de deux régions françaises", *Politiques et management public*, 16 : 4, pp 54-73.

MAJONE G., 1996, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Clefs/Politique, Montchrestien.

MARKS G., 1997 "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance", in C. JEFFERY (ed.) *The Regional Dimension of the European Union, Towards a Third level in Europe ?*, Frank Cass, London, pp.20-38.

MURPHY A.B., 1991, "Regions as social constructs : the gap between theory and practice", *Progress in Human Geography*, 15, 1, pp.22-35.

OLPER A., RAIMONDI V., 1999, "Les politiques agricoles : modernisation des exploitations agricoles", in PERRAUD D. (ed.) *Politiques communautaires et politiques régionales : Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Rapport final, INRA-Grenoble, pp. 73-89.

PERRAUD D., 1995a, "PAC, états, régions : L'articulation des niveaux de politique agricole dans l'union européenne", *Economie Rurale*, n° 227, pp. 2-10.

PERRAUD D., 1995b, "A propos des politiques agricoles des régions : éléments de méthode et hypothèses", In : *The regional dimension in agricultural economics and policies*, 40th Seminar of the European Association of Agricultural Economists, pp 489-502.

PERRAUD D., GUICHARD V., 1998, "Politiques communautaires et politiques régionales : les dépenses publiques dans les domaines agricole et rural", communication au Séminaire *Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricole et rurales*, Lyon, 23/10/98.

PERRAUD D. (ed.), 1999, *Politiques communautaires et politiques régionales : Les acteurs régionaux des politiques communautaires agricoles et rurales*, Rapport final, INRA-Grenoble, .