



HAL
open science

Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes : l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes : l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 1995, L'Europe au sud, 3 (3), pp.103-116. 10.3406/pole.1995.914 . halshs-03843579

HAL Id: halshs-03843579

<https://shs.hal.science/halshs-03843579>

Submitted on 8 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes
: *l'exemple de la mise en place du programme LEADER en
Espagne*

Mr Andy Smith

Citer ce document / Cite this document :

Smith Andy. Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes : *l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne*. In: Pôle Sud, n°3, 1995. L'Europe au sud. pp. 103-116;

doi : <https://doi.org/10.3406/pole.1995.914>

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_1995_num_3_1_914

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Le local, l'État et la Commission face aux communautés autonomes :

l'exemple de la mise en place du programme LEADER en Espagne

par Andy Smith

Il est largement connu que les régions défavorisées espagnoles ont bénéficié de la part la plus importante des fonds structurels depuis la réforme de 1988. Mais quel *impact politique* ces aides ont-elles eu sur la manière dont les acteurs espagnols abordent le développement des parties les plus défavorisées de leur pays¹ ? Les fonds structurels, après tout, ne sont pas que des "robinets" de financement qu'il suffit d'ouvrir pour pouvoir en bénéficier. Ils impliquent également un certain nombre de normes et de procédures auxquelles les acteurs de chaque pays membre ont dû s'adapter.

En nous appuyant sur les données d'entretiens conduits dans le cadre d'une thèse de science politique², nous tenterons ici d'esquisser quelques idées sur le type d'impact politique induit par l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des fonds structurels en Espagne. Nous le ferons en référence à l'histoire de la mise en place d'une des "Initiatives Communautaires" lancée par la Commission Européenne : le programme LEADER. Ces "Initiatives" présentent un intérêt particulier pour le politiste puisqu'elles concernent moins le transfert de vastes sommes de crédits que celui de recettes d'action publique, de conceptions du développement territorial et d'incitations à apprendre des voisins européens³. En dérangeant les pratiques habituelles de chaque pays, les Initiatives

Communautaires fournissent donc un laboratoire passionnant pour l'étude du changement politique ou de la résistance à celui-ci. À cet égard, LEADER est exemplaire car l'analyse de sa mise en place nous permet de soulever deux ordres de questionnement.

Premièrement, ce programme intervient en Espagne à une époque où le processus autonome commence à s'essouffler après une dizaine d'années d'euphorie post-franquiste. Les gouvernements des communautés autonomes commencent à trouver leur rythme de croisière et l'État central semble engagé dans une voie d'adaptation aux limites mêmes imposées à son pouvoir. Toutefois, l'équilibre entre ces deux niveaux de gouvernement est loin d'être parfait : la situation est alimentée par l'état des rapports entre chaque gouvernement de Communauté Autonome et les instances en son sein. Comme l'écrit Conde Martinez, "il existe le risque d'un nouveau centralisme régional apparaissant par le biais d'une forte intervention territoriale des administrations régionales⁴". La première question que pose le programme LEADER est donc de savoir ce qu'il révélera de l'état des rapports entre les échelons de gouvernement en Espagne.

La deuxième question concerne les objectifs politiques recherchés par la Commission à travers ce genre d'intervention dans un

pays comme l'Espagne. De quelle marge de manœuvre bénéficie l'acteur communautaire pour pouvoir s'appuyer sur le type de metteur en œuvre recherché par ses services ? La Commission est-elle condamnée à travailler avec les plus puissants de chaque territoire et selon des règles plutôt endogènes ? Ou, au contraire, sa stratégie de recherche d'interlocuteurs peut-elle aboutir à l'habilitation de nouveaux acteurs plus proches de ses propres conceptions du développement ?

Nous aborderons ce double questionnement en trois temps. Après avoir suivi les procédures de sélection de projets et la programmation des actions, nous traiterons des enjeux soulevés lors de la transformation des engagements en actions et l'évaluation de celles-ci. Enfin nous reviendrons sur l'état des rapports inter-institutionnels dans un contexte désormais européen.

D'un programme communautaire aux projets LEADER espagnols

Le programme LEADER trouve ses origines chez une poignée de fonctionnaires de la DG VI qui ont cherché à diffuser les méthodes et les objectifs du développement endogène comme compléments de la réforme de la PAC et, surtout, comme alternative à la forme de développement suscité par les Programmes Opérationnels⁵. Du moins dans un premier temps, ces agents ont souhaité financer une centaine d'expériences de développement endogène à travers les douze pays membres⁶ (Laine, 1991). Les critères de sélection affichés en début de programme ont mis en évidence la recherche de "Groupes d'Action Locaux"

(GAL) rassemblés autour d'un projet de développement et réunissant des acteurs politiques, économiques et sociaux d'un territoire de taille relativement restreinte⁷. Celui-ci devrait bénéficier d'une identité plus sociale que politique, qui fournirait le fil conducteur de chaque projet. En définitive, tous les groupes seraient encouragés à entrer en contact les uns avec les autres à travers "le réseau LEADER".

Or, en Espagne, au début des années 1990, le développement endogène est très loin d'être une conception partagée, dans le discours et dans les pratiques⁸. Le soutien financier pour ce genre d'action collective est également embryonnaire. Tandis que le gouvernement de l'Andalousie fait figure de pionnier à cet égard, la situation des deux régions dans lesquelles nous avons effectué nos enquêtes montre que le programme LEADER a introduit un certain degré de nouveauté.

En Extremadure, les acteurs non institutionnels du développement territorial étaient peu nombreux. L'étendard du développement local n'était porté que par quelques regroupements de communes se situant au nord-est de la région. Le nombre restreint d'acteurs collectifs et politiques de l'Extremadure s'accompagnait d'un manque d'instruments de développement territorial propres à la région. La *Junta* et les deux *Diputaciones* demeuraient très dépendantes des initiatives lancées par l'État Espagnol. Si quelques exemples de dynamisme local ont néanmoins réussi à émerger, ils restaient marginalisés dans un système politique local axé avant tout sur la gestion d'une situation économique et sociale perçue comme chroniquement périphérique.

Le local, l'État et la Commission

À l'inverse de l'Extremadure, la Catalogne, en tant que région relativement prospère, ne manquait pas de ressources pour se consacrer aux projets de développement local. Dès l'instauration de la Generalitat à la fin des années 1970, les mécanismes d'aide aux agriculteurs en zones défavorisées ont commencé à émerger. Comme en France et au Royaume-Uni, les zones de montagne ont été précurseurs, en proposant des mécanismes d'aides dans le but de ralentir l'exode dans ces territoires ruraux. Il n'en reste pas moins que le développement agricole continue d'être conçu selon une démarche essentiellement trans-sectorielle.

Ces deux exemples montrent que le premier défi posé à la Commission était de trouver un équilibre entre le soutien à des territoires déjà organisés et sensibles aux méthodes de développement endogènes, et d'autres considérés comme « moins avancés » mais qui tendaient à prédominer dans les régions les plus durement frappées par les handicaps économiques et sociaux.

L'enjeu de la sélection : gérer un excédent de projets

À l'origine, les fonctionnaires de la DG VI avaient souhaité lancer une vingtaine de projets LEADER en Espagne. Les regroupements d'acteurs locaux se sont mobilisés de manière si efficace que 52 projets ont finalement été signés avec la Commission. Ces regroupements recouvrent les instances intercommunales institutionnalisées (les *comarcas*), les associations de communes et de coopératives plus ou moins formelles et quelques regroupements d'acteurs privés. Il

est possible d'identifier trois types de projets LEADER en Espagne : ceux qui sont basés directement sur une institution telle qu'une *comarca* ou un organisme du patronat local ; ceux qui ont été créés par des associations d'acteurs sociaux sans lien direct avec les institutions du territoire ; ceux qui combinent des acteurs institutionnels et du tissu associatif local.

Nous avons étudié la dynamique de quatre projets LEADER, deux en Catalogne et deux en Extremadure, dont trois appartiennent au premier cas de figure et un au dernier. Les deux groupes Catalans se sont formés autour des amalgames inter-institutionnels que l'on retrouve au niveau d'une *comarca*. Dans les conseils d'administration des deux GAL, se trouvent des représentants des *Ayuntamientos*, de la *comarca*, et de la province. Le GAL de Terra Alta s'est formé en 1988 afin de répondre au processus de formulation du Programme Opérationnel, tandis que celui de Pallars l'a été spécifiquement pour répondre aux exigences organisationnelles du programme LEADER. Comme d'ailleurs pour celui de Terra Alta, le centre du projet de Pallars n'avait pas été retenu par le Programme Opérationnel (un centre d'information pour les PME locales).

En revanche, les deux groupes étudiés en Extremadure sont très différents. Le groupe LEADER de l'Alcantara est un regroupement d'acteurs institutionnalisés, appuyé par les représentants de la *Diputacion* de la province de Cacères. Ce rassemblement n'existait pas avant l'arrivée de LEADER, contrat de développement obtenu en grande partie grâce au poids des hommes politiques de ce territoire au sein de la *Junta* de la Communauté Autonome. Au contraire,

Pôle Sud

l'autre groupe extremaduran du Vallé del Jerte, créé pendant la période de forte mobilisation associative qu'a inspiré la mort de Franco et la transition démocratique, avait déjà eu une longue expérience de développement local. S'appuyant très étroitement sur un mouvement coopératif fruitier et à travers une succession d'études et de consultations de la population locale, la *Sociedad para la promocion y el desarrollo del valle del Jerte* s'est construite une légitimité forte à la fois au niveau local et au niveau régional. La sélection de ce groupe LEADER, un des pionniers du développement local en Espagne, peut être attribuée en grande partie au besoin d'inclure quelques groupes expérimentés dans ce genre de méthode d'action publique. Autrement dit, la Commission, comme l'État central espagnol, avait besoin de quelques projets phares et exemplaires. Il est probable, toutefois, que cette dernière exigence ne l'aurait pas emporté sans une action simultanée de pression exercée par les membres du groupe Valle del Jerte sur la *Junta* et sur le Ministère de l'Agriculture à Madrid.

Au total, l'enthousiasme suscité en Espagne pendant cette période par la procédure et l'idéologie de LEADER s'explique de plusieurs manières. Premièrement, les fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture ont joué pleinement leur rôle de relais de communication entre la Commission et les acteurs locaux. En effet, cette administration a rapidement interprété LEADER comme un moyen de renouer les liens avec le niveau local en court-circuitant les communautés autonomes. Tandis que l'administration des programmes Opérationnels avait largement reconduit "la fédéralisation silencieuse" du

système politique espagnol entamée depuis le retour à la démocratie, la mise en place du programme LEADER a (du moins initialement) eu un effet tout autre. Deuxièmement, les regroupements d'acteurs locaux ont rapidement vu l'occasion de se dégager de l'emprise parfois étouffante des Communautés Autonomes sur les Programmes Opérationnels. Naturellement, l'enthousiasme local pour LEADER était accru par le manque de ressources propres de ce niveau d'action publique et de ce type d'action collective en Espagne. Souvent bien informés sur les possibilités de financement européen par les réseaux d'information nationaux (*cf.* ci-dessous, troisième paragraphe), les regroupements d'acteurs locaux n'ont pas hésité à mobiliser à leur tour les appuis politiques. Troisièmement, des hommes politiques, notamment ceux du PSOE, ont mobilisé les ressources des partis afin d'assurer un équilibre géographique des projets LEADER. C'est ainsi que les résultats de la stratégie de diffusion des informations des agents du Ministère de l'Agriculture a commencé à dépasser à la fois leurs attentes et leurs capacités d'encadrement.

En définitive, il semblerait que l'idéologie véhiculée par le programme LEADER a pénétré l'Espagne au moment même où les notions de développement local et de projets intégrés commençaient à évoluer d'une position extrêmement marginalisée vers une autre, plus ou moins légitime. Comme nous l'a dit un agent de développement : "le niveau local était mûr". Certains expliquent cette évolution par la prise de conscience des enjeux environnementaux induits par un modèle de développement exogène, tandis que d'autres invoquent le retour au pays

Le local, l'État et la Commission

d'un certain nombre de personnes ayant assisté à des expériences de développement local dans d'autres pays. Autrement dit, l'arrivée du programme LEADER en Espagne a coïncidé avec la période de formation d'un réseau d'acteurs et de l'espace de sens lui correspondant.

Seule une combinaison de toutes ces raisons est susceptible d'expliquer que 300 groupes locaux aient fait une demande de programme LEADER en Espagne. Dans ce contexte, il est peu surprenant que la sélection des projets ait été pour le moins hasardeuse. Au cours de la phase de sélection la qualité de la réponse écrite à l'appel d'offre de la Commission a souvent été négligée en faveur de critères plus ou moins ouvertement politiques. L'accroissement de 20 à 52 projets s'est fait de manière incontrôlée et sans augmentation du budget global alloué aux projets LEADER en Espagne. Par conséquent, chaque groupe LEADER sélectionné a dû commencer son travail de mise en œuvre avec un budget d'environ la moitié de celui prévu au départ. Naturellement, de tels exercices de programmation ont parfois engendré des renégociations tendues.

L'application du principe de la concentration à l'expérience espagnole du programme LEADER a donc induit une activité politique et sociale sans rapport proportionnel avec les montants financiers en jeu. Sans pour autant s'opposer formellement, les premiers exercices de programmation mis en œuvre par les différents groupes LEADER étaient parfois fort divergents des projets précédemment sélectionnés. L'effervescence provoquée par la procédure de sélection des projets LEADER s'est ensuite accompagnée

de conséquences, positives et négatives, sur la manière dont les groupes ont abordé la programmation et la formation de rapports partenariaux.

Les partenaires tentent de programmer

Le processus d'élaboration et d'adoption d'un programme de développement rural constitue un moment clé dans l'émergence, la consolidation ou la désintégration de rapports de partenariat entre les divers acteurs. Loin d'être un simple exercice technique, la manière dont s'aborde ce processus est profondément politique. Il implique une série de choix ou, au contraire, le refus de faire des choix. Étant donné le contexte très flou des repositionnements induits par le processus autonome, le cas espagnol démontre que les exercices de programmation des fonds communautaires ne sont pas forcément facteurs de rapprochements entre acteurs infra-régionaux.

Les processus de programmation des projets LEADER en Catalogne, par exemple, ont provoqué une controverse qui a exigé des arbitrages politiques au sein de la Generalitat. En court-circuitant cette instance, LEADER a immédiatement provoqué des réticences à la fois au niveau de ses hommes politiques et de ses fonctionnaires. Alors que, dans le cadre du Programme Opérationnel et à travers leur position dans le comité de suivi, les acteurs régionaux avaient été suffisamment rassurés pour accorder aux acteurs du niveau local une autonomie importante en matière de programmation, la méthode LEADER, elle,

Pôle Sud

a provoqué d'importantes crispations. En effet, en plaçant les représentants des Groupes d'Action Locale au centre du réseau d'acteurs, la procédure LEADER a déstabilisé toute une série de rapports inter-organisationnels et interpersonnels. Au niveau de la Generalitat, LEADER a dérangé une administration plutôt encline à promouvoir une planification des mesures de développement territorial, processus basé, d'ailleurs, sur la présence d'un bureau "déconcentré" de cette institution dans chacune des *comarca*. Pour leur part, les acteurs locaux étaient devenus dépendants de la Generalitat non seulement pour des raisons financières, mais également pour développer les politiques publiques locales. Finalement, les réseaux d'acteurs catalans engagés dans le développement territorial sont arrivés à canaliser les deux projets LEADER par leur institutionnalisation et l'utilisation des fonds pour boucher un certain nombre de trous dans le Programme Opérationnel de la zone d'Objectif 5b.

En Extremadure, le programme LEADER a provoqué un sentiment "d'angoisse" au sein de la *Junta* de la Communauté Autonome : comme en Catalogne, les hommes politiques et les fonctionnaires ont craint une atteinte à leur autorité en matière de développement territorial. Si l'enjeu financier a été moins important du fait du statut d'Objectif 1 de l'Extremadure, la méthode LEADER a quand même dérangé le modèle d'administration du développement véhiculé par la *Junta*. Les groupes LEADER sélectionnés ont dû impliquer les instances régionales pour satisfaire l'obligation de trouver des cofinancements. Les responsables de

chaque groupe ont donc négocié des engagements de cofinancement du côté de la *Junta*. Après de longs mois de négociation, ce processus a finalement abouti à l'engagement de cette dernière à cofinancer les projets LEADER. Il est à noter, par contre, que ces engagements ont été pris de manière très discrète, voire secrète. Les groupes LEADER se sont portés garants auprès des agents de la Commission de l'engagement de la Communauté Autonome à fournir les cofinancements alors qu'en réalité, la *Junta* de l'Extremadure n'avait dégagé aucun budget qui lui aurait permis de tenir cette promesse. Par conséquent, il est difficile de trouver de réels rapports de partenariat entre les acteurs régionaux et locaux dans ce territoire. Comme en Catalogne, mais d'une manière différente, l'attitude des acteurs de la Communauté Autonome vis-à-vis de la programmation des projets LEADER a nui à la formation de véritables *réseaux d'acteurs*. À aucun moment n'ont émergé de rapports inter-organisationnels capables de dégager des objectifs compatibles ensemble ou de travailler ensemble afin de les mettre en œuvre. En effet, une des particularités de l'implication des communautés autonomes dans le programme LEADER réside dans la nature extrêmement molle de la programmation. Comme nous l'a confié un agent de développement : "L'attitude des acteurs de la Communauté Autonome consiste à dire 'oui' à presque tout et puis à attendre ce qui se passe. Ils nous disent 'Si vous réussissez à obtenir l'argent communautaire, on s'arrangera. Si vous échouez, alors, on n'aura rien perdu pour autant...'"

Le local, l'État et la Commission

L'épreuve de l'exécution et l'évaluation des projets

Dans le même esprit que la citation ci-dessus, un agent d'un autre groupe LEADER fortement institutionnalisé nous a parlé en termes admiratifs de "l'élasticité" des normes des interventions communautaires. Étant donné ce type d'interprétation de la double exigence de la programmation et de l'émergence de partenariats, il reste possible qu'au cours de la phase d'élaboration des actions de développement tout apparaisse très positif, y compris pour les rapporteurs des services de la Commission. La véritable épreuve de ce modèle de régulation politique commence, par contre, quand les acteurs abordent les processus d'exécution et d'évaluation des politiques structurelles.

Transformer les projets en actions publiques

L'impact de la méthode adoptée par la *Junta* d'Extremadure se révèle à la manière dont cette administration s'est organisée pour gérer sa contribution aux quatre projets LEADER dans la région. Au lieu d'accorder à chaque groupe LEADER une enveloppe globale, la *Junta* finançait les actions une par une. Comme nous l'a dit un responsable d'un projet LEADER, cette démarche a engendré des difficultés énormes : "Ils étaient contre une approche par enveloppe parce qu'elle aurait rendu trop transparent l'examen de l'additionalité de leur financement. À la place, ils ont proposé des financements par rapport à leurs lignes budgétaires existantes. Malheureusement, un certain nombre d'actions

LEADER ne collent pas avec ces lignes. Cette situation nous a obligé à faire des acrobaties pour obtenir l'argent. Nous passons notre temps à nous demander si nous avons l'argent ou pas". Dans le cadre des programmes communautaires ce genre de situation est évidemment très fragilisant : "Si nous ne recevions pas d'argent de la *Junta*, nous devrions rendre l'argent européen... et puis qu'est-ce qui se passerait ? La situation entre nous et la *Junta* est dans un état de crise continu. De plus, elle entraîne une bureaucratie énorme qui est complètement l'inverse de la flexibilité de LEADER au départ".

La position hégémonique du gouvernement de cette Communauté Autonome constitue donc un obstacle capital à la mise en œuvre des politiques de type structurel. Au risque d'être un peu caricatural, il semble que la *Junta* d'Extremadure ait une attitude *impériale* vis à vis du développement de son territoire : elle considère ce développement comme sa prérogative et les autres instances comme les simples maîtres d'ouvrage d'une politique décidée au niveau central.

De nombreuses difficultés entre les partenaires de cofinancement marquent également la phase de mise en œuvre pour les groupes LEADER en Catalogne. L'équilibre des réseaux d'acteurs, par contre, est tout autre. Les groupes LEADER ont dû faire face à un gouvernement régional activement opposé à la tentative de la Commission (et indirectement de l'État espagnol) de contourner de l'échelon régional. L'institutionnalisation des Groupes d'Action Locale catalans ne s'est pas arrêtée au moment de l'élaboration des projets

LEADER. Au contraire, en rapprochant ces projets du modèle des Programmes Opérationnels, les acteurs de la Generalitat ont pu assurer leur mainmise sur le développement des parties rurales de la Catalogne.

Dans les deux cas, les processus d'élaboration et de mise en œuvre des actions de développement s'entrecroisent. Nous avons vu que la manière dont sont réalisés les programmes communautaires dépend en grande partie de la nature des réseaux d'acteurs impliqués. Après avoir été largement tenus à l'écart de ces regroupements d'acteurs, l'obligation de faire évaluer ces programmes aurait dû permettre aux agents de la Commission d'éclaircir le fonctionnement de ces réseaux. Comme nous le verrons, la logique intrinsèque d'un réseau d'acteurs n'est cependant pas aussi facilement surmontée.

L'évaluation : une importation peu sollicitée

Au moment de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté la pratique de l'évaluation n'était pas bien enracinée dans les mœurs politico-administratives de ce pays. Au contraire, dans un système politique caractérisé par les carences de systèmes de coordination, l'absence d'évaluation en Espagne est peu surprenante. La pauvreté des tentatives d'évaluer les politiques structurelles communautaires dans ce pays est la preuve de la difficulté d'imposer des méthodes d'évaluation incompatibles avec les réseaux d'acteurs existants où le pouvoir se partage, et la hiérarchie est le produit d'échanges politiques et non un phénomène imposable.

L'enthousiasme discursif pour l'évaluation des fonctionnaires de l'État espagnol a pu, néanmoins, se concrétiser par leur rôle dans l'évaluation du programme LEADER. Les agents du Ministère de l'Agriculture l'ont assuré à travers un double processus. D'une part, en envoyant à chaque projet LEADER les consignes quant au type d'évaluation à effectuer au niveau local. Comme au Royaume-Uni, le nombre d'emplois créés et le montant d'investissement privé suscité en constituaient les critères privilégiés. D'autre part, en commandant eux-mêmes une évaluation du programme LEADER sur l'ensemble du territoire. Contrairement à la DATAR en France, les représentants de l'État espagnol ont ainsi pu démontrer l'efficacité de la méthode LEADER et, implicitement, le rôle joué par l'acteur étatique.

L'évaluation au niveau de chaque projet LEADER a suscité un engouement très variable. Dans la plupart des groupes LEADER, il faut souligner le manque de priorité accordé à cette activité par rapport aux autres dimensions de la gestion du projet, et l'assimilation de l'évaluation au suivi et au contrôle à travers le simple remplissage de fiches envoyées par le Comité National de Suivi et la Commission. Pour ceux qui ont tenté de le faire, ou de le faire faire, les véritables exercices d'évaluation ont été vite frustrés par des contraintes inhérentes aux critères du Ministère de l'Agriculture⁹. L'évaluation des projets LEADER en Espagne a donc été un exercice peu fructueux dans la plupart des cas. Cette action politico-administrative n'a eu presque aucun impact sur la sélection des projets espagnols pour le programme LEADER II.

Le local, l'État et la Commission

En revanche, l'évaluation du *programme* est un processus conduit avec une rigueur tout autre. Un budget relativement important a été dégagé pour cette étude. Au cours de l'année 1994, quatre équipes d'universitaires ont pu mener une évaluation qui, tout en restant plutôt descriptive, constitue une petite révolution dans la pratique politico-administrative espagnole.

Le sort de l'évaluation des politiques structurelles en Espagne confirme donc les conclusions de nombreux spécialistes du sujet¹⁰. Malgré les prétentions gestionnaires de certains fonctionnaires européens et nationaux, l'évaluation est un processus foncièrement politique. Tant que cette évidence ne sera pas admise et intégrée dans l'acte d'évaluer, il est peu probable que l'obligation d'évaluer les actions publiques financées par l'Union Européenne soit respectée plus scrupuleusement.

Du point de vue de la recherche en sciences sociales, l'analyse des processus politiques qui ont eu lieu autour de l'enjeu de l'évaluation (ou la non évaluation) du programme LEADER constitue un point d'entrée fructueux pour identifier les caractéristiques des nouvelles configurations de pouvoir. En effet, les divers processus d'administration des fonds structurels ont clairement déstabilisé les configurations d'acteurs engagés dans les actions de développement territorial en Espagne. Afin de tirer leur épingle du jeu, toutes les instances impliquées ont dû s'engager dans d'importants repositionnements et transactions politiques. Ces évolutions, à leur tour, ont contribué à un certain remaniement du système politique espagnol. Afin de poursuivre l'analyse, il est nécessaire d'aborder plus

directement la question des recompositions plus profondes induites par l'arrivée des interventions communautaires.

La subsidiarité dans l'Espagne des autonomies

Comme l'exemple de LEADER en témoigne, les réseaux d'acteurs espagnols impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des fonds structurels commencent à intégrer de façon structurelle la dimension communautaire dans leurs modes de gestion de l'interdépendance institutionnelle. Comme nous l'avons développé ailleurs¹¹, une manière d'analyser la nature du pouvoir partagé consiste à l'interpréter à travers le prisme de la notion de subsidiarité, notion comprise non pas comme principe juridique mais comme *problématique* de l'action publique¹². Ce type d'approche, déjà tentée dans d'autres secteurs¹³, peu s'avérer plus fructueuse qu'une approche focalisée uniquement sur les institutions elles-mêmes. Ici, nous ne pouvons qu'entamer une application de la problématique de la subsidiarité à notre objet en soulignant, d'abord, les repositionnements des acteurs étatiques, et, ensuite, les processus qui contribuent à la régulation transversale de l'action publique en Espagne.

Les repositionnements de communautés autonomes et de l'État

En dépit des intentions de ses "inventeurs" à la Commission, la mise en place du programme LEADER met en lumière l'omniprésence en Espagne des gouvernements des communautés autonomes

Pôle Sud

dans l'administration des politiques publiques de type structurel. Le passage obligé de tout Programme Opérationnel, ces instances sont également profondément impliquées dans le déroulement des Initiatives Communautaires sur le sol espagnol. L'établissement des communautés autonomes comme interlocuteurs privilégiés des services de la Commission s'explique par une double évolution. D'une part, les acteurs des gouvernements des communautés autonomes, en particulier en Catalogne, ont apprécié très tôt les avantages qui seraient les leurs en s'inscrivant dans une logique européenne et quasi-fédéraliste. L'ouverture de bureaux à Bruxelles en est un exemple important. La pratique très répandue de mise à disposition de la Commission Européenne de son personnel est une stratégie alternative ou complémentaire. Le poids des pressions endogènes sur ces institutions ne doit donc pas être sous-estimé. D'autre part, le positionnement des communautés autonomes s'explique aussi par le repositionnement des acteurs étatiques par rapport au processus autonome. Au lieu de chercher à empêcher l'établissement des communautés autonomes comme interlocuteur central des gouvernements (tactique vouée à l'échec par le dynamisme de l'autonomisation), les services de l'administration centrale ont joué un jeu plus subtil : ils ont inventé une place et des rôles à l'État dans un contexte légitimant à la fois les actions de la Commission Européenne, en tant qu'échelon de cadrage de l'intégration communautaire, et celles des Communautés Autonomes, en tant que niveau d'intervention en prise directe avec la reterritorialisa-

tion du pouvoir national.

Ce positionnement de l'acteur étatique ne signifie pas pour autant qu'il cède du pouvoir sans transaction politique, ni à l'instance communautaire, ni aux collectivités territoriales. En dépit de leur perte de pouvoir direct au sein de la plupart des communautés autonomes, les acteurs étatiques sont restés les participants principaux des réunions du Conseil des Ministres, du COREPER et des groupes de travail animés par la Commission. Nous aurions également tort d'accentuer l'uniformité de la réaction des différentes parties de l'État central. Comme en Allemagne, les ministères espagnols sont connus pour leur indépendance mutuelle. Les liens interministériels étant souvent assez faibles, la coordination exige, en effet, un niveau d'intervention important de la part de la Représentation Permanente espagnole à Bruxelles¹⁴. L'exemple de la mise en œuvre du programme LEADER illustre tout à fait ce propos. Les contradictions de ce programme ne proviennent pas en Espagne, comme c'est le cas au Royaume-Uni, de l'ingérence de l'acteur étatique. La gestion technique de LEADER est centralisée au Ministère de l'Agriculture à Madrid, mais les fonctionnaires de cette administration n'ont jamais interféré dans la ventilation des crédits communautaires.

Avant de se précipiter à souligner le rôle bénin de cette administration, il faut se rappeler que l'État espagnol ne contribue à aucun cofinancement direct des groupes LEADER. L'argent des pouvoirs publics espagnols provient majoritairement des gouvernements des communautés autonomes. Défendre la solidarité de la nation peut

Le local, l'État et la Commission

donc aussi constituer une stratégie de survie pour les administrations de cet État.

La dimension transversale du système politique espagnol

Une autre caractéristique des *réseaux d'acteurs* en Espagne réside dans l'implication fréquente dans des politiques publiques, d'acteurs qui agissent moins comme les spécialistes de la politique en question qu'en fonction d'une légitimité fondée sur leur insertion dans d'autres réseaux plus transversaux¹⁵. Nous évoquons ici les organismes spécialisés dans la mise en contact entre les acteurs à l'échelle européenne, et le rôle singulier joué par les partis politiques.

Sur le premier type de réseau transversal, on est frappé par l'influence des réseaux d'information, de rencontre et d'appui au développement local qui ont émergé en Espagne autour des enjeux de développement territorial. Les exemples que nous connaissons directement comprennent des organismes tels InfoRural, ADELA et Interes General¹⁶. Basées dans les grandes villes comme Madrid ou Barcelone, ces instances ont développé une expertise à la fois dans la recherche de financements européens et en matière d'ingénierie financière. Il faut souligner par ailleurs que les contacts entre ces acteurs transversaux à l'apparence "technique" et les partis politiques sont loin d'être anodins.

C'est ici où nous arrivons au deuxième type de réseau transversal, celui des agents des partis politiques intervenant directement dans l'orientation des politiques publiques. En effet, l'exemple du programme LEADER montre que très souvent

le positionnement de chaque acteur de développement territorial par rapport aux partis politiques s'avère crucial et constitue un élément structurel de la composition des réseaux politiques en Espagne. L'adhésion explicite au parti n'est pas exigée. Il n'en reste pas moins que dans le contexte de grande politisation des administrations espagnoles¹⁷, la couleur politique de chaque acteur s'avère plus importante pour la définition des réseaux d'acteurs que dans les deux autres pays étudiés.

En fait, comme certains commentateurs le soulignent, les partis politiques jouent un rôle particulièrement important dans le système politique espagnol. Sous un angle critique, Manuel Ramirez épingle "la monopolisation presque totale de la fonction de canalisation de la participation politique (...) la présence excessive (des partis) dans la vie politique espagnole", pour conclure que les partis "sont partout. On est passé de 'la soupe de sigles' historique des moments de la transition démocratique au proverbe espagnol de 'partis jusque dans la soupe'"¹⁸.

De manière plus analytique, William Genieys démontre que le rôle des partis participe d'un système politique marqué par l'absence de rapports de proximité entre les élites régionales et les représentants de l'État central déconcentré selon le modèle du pouvoir périphérique. En revanche, l'importance des partis au niveau régional explique la manière dont un nombre important d'hommes politiques passent des parlements régionaux à la scène politique nationale¹⁹.

Au total, étudier le fonctionnement du système politique espagnol à travers le prisme de la subsidiarité souligne l'import-

Pôle Sud

tance, dans un contexte de pouvoir partagé, de consacrer une attention particulière aux processus d'action transversale et aux concepts, notions et symboles invoqués au cours de celle-ci. Nous savions déjà que la régulation des rapports entre l'État espagnol et les communautés autonomes ne concernaient pas simplement des contacts bilatéraux ou multilatéraux entre les représentants de chaque institution. L'exemple de la mise en place du programme LEADER nous incite à penser que tout approfondissement de l'analyse de ces rapports doit dépasser les approches institutionnalistes pour éclairer la structuration de la multitude de processus de régulation politique dans ce pays.



Certains économistes, notamment ceux de l'OCDE, affirment la nécessité de susciter une capacité de développement endogène afin de faire face au double défi des contraintes de l'Union économique et monétaire et de l'ouverture des frontières²⁰. Du point de vue de la science politique, l'émergence ou non d'une telle capacité implique aussi bien des aspects politiques et organisationnels que l'aspect du pouvoir économique. Étouffée ainsi, le problème de la capacité de développement endogène pose des questions légèrement différentes aux acteurs espagnols et à leurs homologues au sein de la Commission Européenne.

Pour les premiers, on est en droit de se demander si les fonds structurels engendrent l'émergence de modes de régulation des questions posées par le développement territorial, qui embrassent les objectifs du développement endogène, soit l'habilita-

tion (*empowerment*) des personnes elles-mêmes. À l'inverse des hypothèses des fédéralistes "béats"²¹, ce rapport entre politiques publiques et pouvoir territorial est loin d'être mécanique. Si les communautés autonomes reproduisent simplement le comportement si souvent associé à celui des États, les espoirs suscités par le processus autonome seront en effet chimériques.

Du point de vue des acteurs de la Commission, la question est de savoir s'il faut continuer à verser d'énormes quantités d'argent aux acteurs espagnols sans pouvoir intervenir sur la manière dont cet argent sera utilisé. Les Programmes Opérationnels dans ce pays sont essentiellement gérés par les gouvernements des communautés autonomes et l'implication d'autres acteurs est extrêmement variable. Étant donné le peu de transparence entourant les nouveaux fonds de cohésion, il serait surprenant que la situation produite par cette forme d'intervention soit différente. Les Initiatives Communautaires comme LEADER, en revanche, semblent offrir à la Commission une stratégie alternative : elles permettraient à cette instance de diminuer le montant financier des fonds structurels tout en accentuant leur rôle d'encadrement des normes de l'action publique. Comme Giandomenico Majone l'a souligné dans le cadre de ce qu'il appelle "les politiques publiques réglementaires" (concurrence, protection de l'environnement et de la consommation²²), cette position permettrait à la Commission, sinon de "commander la musique sans payer la note"²³, mais au moins d'avoir une meilleure prise sur le type de méthode d'intervention politique

Le local, l'État et la Commission

appliqué en Europe. Reste à savoir, bien sûr, si un tel projet pourrait être habillé dans des couleurs autres que celles du néolibéralisme, et comment, dans les pays comme l'Espagne, l'on pourrait le rendre compatible à la fois avec le principe de subsidiarité et l'idéologie de l'intégration communautaire.



Notes

1. L'impact économique des projets financés est notoirement difficile à cerner, les rapports effectués à ce jour pour le compte de la Commission Européenne identifiant des effets sur le PIB souvent contestés.
2. A. Smith, *L'intégration communautaire face au territoire. Les fonds structurels en milieu rural en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, thèse de science politique, IEP de Grenoble, mars 1995. A. Smith, *L'Europe au miroir du local. Les fonds structurels en France, en Espagne et au Royaume Uni*, Paris, L'Harmattan, 1995.
3. Entre 1991 et 1994, la contribution communautaire au programme LEADER n'était que de 400 millions d'écus, soit 1,8 million d'écus en moyenne par projet.
4. S. Biarez, J.-Y. Nevers (dirs.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Actes du Colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993, Grenoble, CERAT, 1993, p. 410
5. A. Smith, "La Commission, le territoire et l'innovation. La mise en place du programme LEADER", in Y. Mény, P. Muller, J.-L. Quermonne (dirs.), *Les Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.
6. M. Laine, "Le développement rural: vers une nouvelle dynamique", *Cosmopolitiques*, juin 1990.
7. La taille moyenne de chaque GAL a finalement été de 364.000 km carrés (AEIDL, 1993).
8. A. Vazquez Barquero, "Local Development Initiatives Under Incipient Regional Autonomy : The Spanish Experience in the Eighties", in G. Garofoli (ed.), *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot, Avebury, 1992.
9. Encore une fois, la traduction qu'ont fait les groupes LEADER de l'obligation d'évaluer démontre avec éclat l'absence de pertinence des approches purement quantitatives pour appréhender le succès de ces initiatives de développement. Le critère concernant le nombre d'emplois créés ne signifie pas grand chose dans des contextes de pluriactivité et de travail à temps partiel. Par ailleurs, il ignore le nombre d'emplois "sauvés" par l'initiative de développement. Le critère concernant l'investissement privé généré est également fortement critiquable. Il ne peut prendre en compte ni la cohérence de chaque investissement avec le projet global, ni la durabilité de l'investissement, ni son contenu novateur.
10. D. Palumbo (ed.), *The politics of Program Evaluation*, Los Angeles, Sage, 1987.
11. A. Smith, *L'intégration communautaire face au territoire*, op. cit.
12. Prise comme problématique, la subsidiarité n'a pas prétention à régler de manière rigide quoi que ce soit. Comme le souligne K. Gretschmann, "la subsidiarité ne contribue pas à résoudre le problème des compétences concurrentes (...) En revanche, il semble souhaitable de comprendre et d'utiliser la subsidiarité comme un *leitmotiv*, une formule normative qui offre dans des cas concrets un choix quant à la répartition des pouvoirs, un choix qui devrait toujours pouvoir être modifié (...) Loin d'être la meilleure des 'règles d'or' possibles, la subsidiarité en tant que 'leitmotiv' constitutionnel offre un contexte approprié pour la prise de décision et, plutôt que de souligner les besoins spécifiques, elle met l'accent sur les grandes directions vers lesquelles les changements doivent tendre" ("Le principe de subsidiarité : quelles responsabilités à quel niveau de pouvoir dans une Europe intégrée", in IEAP, *Subsidiarité : du défi au Changement*, actes du Colloque Jacques Delors, Maastricht, IEAP, 1991, pp. 63-65). Revenons également à l'analyse de

Pôle Sud

C. Millon-Delsoll pour qui dans les pays où elle est continuellement invoquée (Suisse, Allemagne,...) "l'idée de subsidiarité apparaît moins comme une norme de droit que comme une atmosphère, une sorte de toile de fond, une référence implicite" (*L'État subsidiaire*, Paris, PUF, 1992, p. 217). Ou, pour reprendre les termes euphémisés du texte de la Commission, l'exécution du principe de subsidiarité pose "un problème de confiance réciproque entre les institutions (communautaires), entre certains États membres et les institutions et entre les États eux-mêmes" (*ibid.*, p. 18).

13. Dans son analyse stimulante de l'émergence d'une forte politique culturelle en Catalogne, C. Olles démontre que les acteurs catalans sont parvenus à imposer au sein de l'État "une conception subsidiaire" de l'action publique. "L'autonomie culturelle n'est pas synonyme d'atomisation des différentes collectivités locales. Au contraire, l'autonomie acquise face à l'État, a obligé les différents acteurs locaux à accepter une interdépendance croissante" ("La Catalogne : la problématisation d'une identité", in M. Pongy, G. Saez (dirs.), *Politiques culturelles de régions en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 69).
14. F. Hayes-Renshaw, C. Lequesne, P. Major-Lopez, "The Permanent Representations of the Member States to the European Communities", *Journal of Common Market Studies*, vol 28, n° 2, décembre 1989.
15. Nous définissons les réseaux transversaux d'action publique comme ceux qui agissent "en sillonnant" à travers des modes de régulation de réseaux spécialisés ou thématiques. Les réseaux transversaux sont, en quelque sorte, des 'inter-réseaux', fournissant des ponts, mais aussi des murs, entre les réseaux spécialisés, A. Smith, "Going beyond 'the Democratic Deficit'. European Union and Rural Development in Networked Societies", *Regional and Federal Studies*, vol. 5, n° 1, 1995.
16. Effectivement, la mise en place des fonds structurels (et notamment les initiatives communautaires) a alimenté l'émergence ou la consolidation d'un nombre important de réseaux d'informations et d'assistance technique en matière de développement territorial. Inforural, par exemple, est une société anonyme basée à Madrid. Pendant qu'une partie de son effectif se consacre à la transmission des informations aux instances locales, d'autres effectuent les missions d'appui au développement local. Pour sa part ADELA (*Asociacion espanola para el desarrollo economico local*) est une association centrée à la fois sur la diffusion des informations sur le développement local et l'organisation des rencontres entre les acteurs concernés.
17. G. Couffignal souligne également "le caractère ouvertement politique" de la désignation des hauts fonctionnaires, *Le régime politique de l'Espagne*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 45.
18. F. Moderne, P. Bon (dirs.), *L'Espagne aujourd'hui. Dix années de gouvernement socialiste*, Paris, Documentation Française, 1993.
19. W. Genieys, *Les élites face à l'État. L'institutionnalisation des élites périphériques espagnoles*, thèse de science politique, Université de Paris I, 1994, pp. 388-410.
20. B. Larre, R. Torres, "La convergence est-elle spontanée ? Expérience comparée de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce", *Revue Économique de l'OCDE*, 16, printemps 1991.
21. Martinez Pellegrini, par exemple, affirme que la diffusion des approches du développement endogène est facilitée par la nature décentralisée du système politique espagnol ("Regional/local Strategies as an Alternative for Development. The Valencian Model for Traditional and Low Demand Sectors", communication ECPR sessions, Madrid, avril 1994, p. 19).
22. G. Majone, "CEE: déréglementation ou re-réglementation ? la conduite des politiques publiques depuis l'Acte Unique", in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.
23. L. Cram, "Calling the Tune Without Playing the Piper ? Social Policy Regulation : The Role of the Commission in EC Social Policy", *Policy and Politics*, vol. 21, n° 2, 1993.

