



HAL
open science

Coopération inter-régionale et genèse de l'espace public européen. Le cas de la façade Atlantique

Richard Balme, Sylvain Brouard, François Burbaud

► To cite this version:

Richard Balme, Sylvain Brouard, François Burbaud. Coopération inter-régionale et genèse de l'espace public européen. Le cas de la façade Atlantique. Sciences de la société: Les cahiers du LERASS, 1995, Les régions dans l'Europe, 34, pp.79-95. 10.3406/sciso.1995.1201 . halshs-04007861

HAL Id: halshs-04007861

<https://shs.hal.science/halshs-04007861>

Submitted on 28 Feb 2023

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

Coopération inter-régionale et genèse de l'espace public européen. Le cas de la façade Atlantique

Richard Balme, Sylvain Brouard, François Burbaud

Citer ce document / Cite this document :

Balme Richard, Brouard Sylvain, Burbaud François. Coopération inter-régionale et genèse de l'espace public européen. Le cas de la façade Atlantique. In: Sciences de la société, n°34, 1995. Les régions dans l'Europe. pp. 79-95;

doi : <https://doi.org/10.3406/sciso.1995.1201>

https://www.persee.fr/doc/sciso_1168-1446_1995_num_34_1_1201

Fichier pdf généré le 07/12/2021

Abstract

To analyze trans-regional cooperation among Atlantic regions, we first consider their degree of homogeneity. We underline that the rise of new forms of solidarity is more pulled by the anticipation of the political process of European integration than pushed by common economic features. The making of a European political representation on a territorial basis is then analyzed through the different channels of access to European public policies. The study of policy networks shows their adaptability and the selectiveness of their relevance. Finally, the dynamics which underlie trans-regional cooperation, seems to generate, despite the possible displacement of its objectives, new modes of public policy relatively innovative and sustainable.

Resumen

Para caracterizar los comportamientos de cooperación de las regiones de la fachada atlántica, observamos el grado de homogeneidad en este espacio y notamos que las solidaridades que nacen son sobre todo el resultado de una anticipación de procesos políticos permitidos por la integración europea. Analizamos después las modalidades del acceso a las políticas europeas y la formalización del oficio político europeo realizada por la cooperación entre regiones. El estudio de las redes establecidas por estas cooperaciones muestra la plasticidad de las configuraciones y la selectividad de su pertinencia. Por fin, la dinámica de las estructuras de cooperación indica que a pesar de un cambio probable de sus objetivos, las nuevas modalidades de la acción pública inducidas de la construcción europea parecen ser durables.

Résumé

Sur la façade atlantique, la coopération entre régions peut s'analyser comme une construction d'opportunités politiques et une action sur le contexte institutionnel destinée à transformer l'état et les principes de la répartition des ressources entre les acteurs régionaux. On analyse d'abord les différentes modalités de l'accès aux politiques européennes et la formalisation du métier politique européen réalisée à cet égard par la coopération inter-régionale. L'étude des réseaux établis par ces coopérations fait ensuite apparaître la plasticité des configurations relationnelles considérées et la sélectivité de leur pertinence. Enfin, la dynamique des structures de coopération indique que, malgré un déplacement probable de leurs objectifs, elles révèlent de nouvelles modalités de l'action publique induites de la construction communautaire et appelées à perdurer au-delà de problématiques plus conjoncturelles.

COOPÉRATION INTER-RÉGIONALE ET GENÈSE DE L'ESPACE PUBLIC EUROPÉEN

Le cas de la façade Atlantique

Richard BALME,
Sylvain BROUARD,
François BURBAUD *

Le développement de la coopération décentralisée, et plus particulièrement de la coopération inter-régionale, est sans doute l'un des enjeux les plus forts de l'« Europe des régions ». L'instauration de relations directes entre collectivités territoriales, transcendant les contiguïté géographiques et les frontières nationales, et relativement autonomes par rapport aux administrations centrales, contribue manifestement à une redéfinition des pouvoirs régionaux dans le contexte européen. Les pouvoirs locaux et régionaux s'engagent dans des formes organisées d'action collective, à la fois coopératives et concurrentielles, suscitées par les implications politiques ou économiques de l'intégration européenne, et éventuellement porteuses d'ajustements ou de transformations des relations inter-gouvernementales. Cet article envisage, à partir d'une observation focalisée sur l'Aquitaine, les modalités de la coopération inter-régionale et ses effets induits dans le cas des régions de la façade atlantique. Nous tenterons d'en faire apparaître les dimensions de portée plus générale pour la compréhension de l'« espace public » européen, c'est-à-dire des configurations relationnelles et des repré-

* Richard BALME est chercheur au CERVL et enseignant à l'IEP de Bordeaux ; Sylvain BROUARD et François BURBAUD sont doctorants au CERVL (IEP, Université de Bordeaux I, BP 101, 33405 Talence).

Cet article s'appuie sur une recherche en cours financée par la DATAR dans le cadre de l'opération Prospective et Territoire (groupe de réflexion sur la façade atlantique animé par Jacques Beauchard et Serge Wachter). Dirigée par R. Balme, et centrée sur l'Aquitaine, la région Poitou-Charentes et le Pays Basque espagnol, elle repose sur une enquête empirique à base d'entretiens. Les interprétations n'engagent que les auteurs.

sentations collectives associées aux actions publiques impliquant une dimension communautaire.

La coopération inter-régionale atlantique s'inscrit dans un contexte géographique, plus exactement dans une économie européenne dont la territorialité induit une géo-politique régionale. Les expertises et les travaux universitaires ont aujourd'hui imposé l'image d'un territoire européen polarisé autour de sa mégalopole et dont le centre de gravité se déplacerait vers l'arc méditerranéen, le « nord des sud », puis vraisemblablement vers l'est avec la fin de la guerre froide et l'unification allemande. Une telle perspective est naturellement préoccupante pour les régions les plus occidentales de l'Europe, notamment pour les régions de l'ouest français. À des difficultés structurelles s'ajoute aujourd'hui un mouvement centrifuge qui accentue leur caractère périphérique (Beauchard, 1993).

Alertés de cette situation, les décideurs locaux sont aussi invités à la réflexion par l'évolution des politiques régionales de l'Union Européenne et la concentration de leurs objectifs, ou par la reformulation des politiques nationales d'aménagement du territoire. Les élus des régions, quelle que soit la nature de leur mandat, ont donc été conduits à rechercher de nouvelles voies pour promouvoir leur territoire et assurer la défense des intérêts les plus cruciaux pour l'économie locale. Ils ont probablement été aussi aiguillonnés par d'autres expériences, notamment celle des « quatre moteurs » associant Rhône-Alpes, Catalogne, Lombardie et Bade-Wurtemberg. Ces stratégies de mobilisation s'expriment notamment par la création d'organisations inter-régionales, dont l'Arc atlantique créé en 1990 à l'initiative d'Olivier Guichard. Émanation de la Conférence des régions périphériques maritimes, l'Arc regroupe l'ensemble des régions littorales de l'Andalousie au Pays de Galles. D'autres organisations ont depuis vu le jour. Leur principe repose sur une base territoriale plus restreinte (la Conférence des régions du Sud-Europe atlantique), ou sur d'autres critères plus spécifiques, d'ordre institutionnel (le réseau des villes de l'Ouest, par exemple) ou sectoriel (tel le réseau Compostela en matière de sylviculture).

Cette évolution participe indubitablement d'une recomposition d'une partie du territoire européen. Elle adresse à la sociologie politique une double question : quels sont les déterminants et les implications politiques du développement généralisé de la coopération inter-régionale ? Comment cette tendance se décline-t-elle dans un contexte de marginalisation, autrement dit constitue-t-elle une réponse institutionnelle susceptible d'infléchir ou d'inverser une évolution économique structurante ?

Le développement de la coopération inter-régionale peut suggérer deux interprétations alternatives. Selon le scénario le plus achevé, on assisterait à une invention du territoire dans le cadre européen, impliquant de nouvelles structures organisationnelles, de nouvelles coalitions et de nouvelles formes dans la mobilisation des intérêts locaux, invention favorisée par des caracté-

ristiques socio-économiques, voire culturelles, communes. On pourrait alors parler d'un processus d'intégration territoriale reposant sur une mobilisation ascendante, en quelque sorte « par le bas », dont il faudrait préciser les modalités, les déterminants et les implications.

Selon un scénario cette fois plus réservé, et probablement plus réaliste, la coopération inter-régionale au sein de l'Arc atlantique peut se révéler plus velléitaire et apparaître davantage comme une politique de communication que porteuse de réalisations concrètes. Elle serait alors une stratégie de présentation de soi dans la constitution d'un *lobby* régional européen destiné à capter les soutiens de la politique régionale communautaire et des politiques nationales d'aménagement. On assisterait alors à une intégration territoriale « par le haut », des entreprises politiques cherchant à susciter une mobilisation descendante motivée par l'inscription dans les réseaux des politiques communautaires.

LE MATÉRIAU COMPOSITE DE L'ÉCONOMIE ATLANTIQUE

Si elle existe, la « communauté atlantique » n'est pas fondée sur le statut institutionnel des régions concernées, largement diversifié depuis l'Écosse jusqu'au Portugal, en passant par la France et l'Espagne.

L'élément qui dessine un destin commun à ces régions semble a priori d'ordre économique, lié à l'importance des activités maritimes et à leurs problèmes de reconversion. Cependant, une étude plus fine du contexte économique dégage la pluralité des situations sur la façade. Au-delà d'une position périphérique commune, les différentes régions atlantiques sont soumises à des conjonctures variables, elles n'ont ni les mêmes points forts, ni les mêmes faiblesses. Elles ne sont que marginalement reliées entre elles et paraissent peu solidaires.

Ces évolutions contrastées répondent à des causes multiples, et, au-delà, elles sont issues de types d'organisation économique différenciés. En fait, toutes les combinaisons des secteurs primaires, secondaires, tertiaires et de leurs évolutions semblent coexister.

Dans ces conditions, quel peut être l'« intérêt atlantique » que la coopération inter-régionale semble vouloir promouvoir ? Quelles logiques d'action concurrentes ou complémentaires guident l'émergence des initiatives ?

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

C.E.D.R.E., *Étude prospective des régions atlantiques*, Commission des communautés européennes, Rapport, avril 1992.

CHARRIÉ (J.-P.), LABORDE (P.), « Héritage et renouvellement industriel », *Recherches Urbaines*, n° 7, 1993, CESURB, Talence.

LACOUR (C.), LE MONNIER (J.), *Rapport final de la Mission d'animation régionale*, DATAR, 1992.

Ces deux scénarios représentent des idéal-types, des polarités analytiques probablement mêlées dans la réalité selon des combinaisons qu'on espère spécifier ici. L'aspect symbolique de la deuxième interprétation, loin d'être second, est du premier intérêt pour le politiste : il permet de faire apparaître les interactions qui génèrent le territoire comme une représentation, comme un construit culturel progressivement élaboré par des séries de tâtonnements et de ruptures, d'agrément et de désaccords (Bourdieu, 1980). On est ainsi amené à explorer le travail symbolique auquel donne lieu la construction communautaire au niveau territorial, autrement dit à analyser l'invention du territoire européen dans sa dimension cognitive.

Les solidarités qui émergent dans l'espace atlantique sont moins la réaction à des contraintes économiques communes au littoral et héritées du passé, que l'anticipation de processus politiques dont la possibilité est introduite par l'intégration européenne. Il s'agit donc d'une construction d'opportunités politiques, d'une action sur le contexte institutionnel destinée à transformer l'état et les principes de la répartition des ressources entre les acteurs régionaux. On analysera d'abord les différentes modalités de l'accès aux politiques européennes et la formalisation du métier politique européen réalisée à cet égard par la coopération inter-régionale. L'étude des réseaux établis par ces coopérations, c'est-à-dire des relations sociales et des interactions fondées sur une interdépendance de ressources, fait ensuite apparaître la plasticité des configurations considérées et la sélectivité de leur pertinence. Enfin, la dynamique des structures de coopération indique que malgré un déplacement probable de leurs objectifs, elles révèlent de nouvelles modalités de l'action publique induites par la construction communautaire et appelées à perdurer au-delà de problématiques plus conjoncturelles.

L'« ATLANTIQUE » OU L'INVENTION DES CHEMINS DE L'EUROPE

L'effet structurant des programmes communautaires, l'action collective des régions et la représentation parlementaire constituent les principales voies d'accès aux politiques de l'Union Européenne.

L'EFFET D'APPEL DE LA POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE

La politique régionale européenne s'est affirmée par étapes successives (Drevet, 1991 ; Balme, 1993). On peut distinguer d'abord une phase de maturation allant du Traité de Rome en 1957 au lancement du Fonds européen de développement régional en 1975 (FEDER). Durant ces années, malgré la création de la DG XVI (Direction générale des politiques régionales) au sein de la Commission, la politique régionale européenne connaît une gestation difficile. Le FEDER favorise par la suite son émancipation. Il constitue l'instrument financier de réduction des écarts entre les différentes régions (objectif annoncé dès le Traité de Rome) et celui d'une plus grande

autonomie de la Commission qui subordonne la délivrance de fonds communautaires à l'élaboration de plans de développement régionaux (PDR). La réforme des fonds structurels de 1988 inaugure une période de relance de la politique régionale européenne¹. Si cette réforme a entraîné l'octroi de quatre-vingts pour-cent des fonds structurels aux régions en retard de développement (zones d'objectif 1), elle a surtout créé deux instruments à même de soutenir les projets des régions : les programmes d'initiatives communautaires (PIC) et les projets-pilotes.

Les initiatives communautaires sont destinées à corriger les effets des autres politiques européennes, à favoriser leur application à l'échelle régionale ou à apporter des solutions à des problèmes communs à des catégories de régions. Les demandes de concours dans le cadre des PIC sont faites par les États membres mais les élus locaux ont rapidement appris à se rendre à Bruxelles pour rencontrer les agents instruisant les dossiers présentés par les administrations nationales. Le FEDER peut en outre contribuer au financement des projets-pilotes qui favorisent l'échange d'expériences et la coopération en matière de développement entre régions de la Communauté.

Formellement exclues du processus d'élaboration des cadres communautaires d'appui, les régions ont trouvé avec les instruments de cette politique régionale une convergence d'intérêt avec la Commission pour développer leurs prérogatives face aux administrations nationales. Cependant, les études empiriques soulignent aussi que les administrations d'État confortent leur influence territoriale par la mise en œuvre des programmes communautaires, par exemple en France au niveau des services des préfectures de région, mais également en Grande-Bretagne ou au Portugal pour ce qui concerne la partie occidentale de l'Union Européenne. La politique régionale communautaire est donc loin d'instaurer une « Europe des régions » où l'application du principe de subsidiarité marginaliserait les administrations nationales.

Néanmoins, l'affichage de ses objectifs, la définition de ses territoires et de ses modalités d'application suscite des enjeux nouveaux, particulièrement si l'on considère que les politiques nationales de mise en valeur du territoire sont globalement en retrait. Elle introduit l'éventualité d'une transformation des positions relatives des régions par une modification dans la distribution des ressources économiques et politiques. Elle propose aussi un répertoire de mesures qu'il appartient aux élus ou bureaucrates de revendiquer conjointement ou de mobiliser concurrentiellement. Elle offre donc aux régions un ensemble d'opportunités d'action qui semblent légitimes tant du point de vue de l'action publique que de celui de la représentation politique.

1. Le volume des fonds est notamment doublé pour la phase de mise en œuvre entre 1989 et 1993 et le principe de partenariat est instauré pour permettre une concertation entre la Commission, l'État membre et les autorités désignées par celui-ci au niveau régional (en France, les conseils régionaux et généraux).

La coopération inter-régionale atlantique émerge ainsi dans un contexte qui est celui de la mise en œuvre de la réforme de 1988 avec la concentration de ses moyens sur les régions les plus démunies, de la négociation du traité de Maastricht et des conditions de l'union monétaire, et de l'unification allemande. D'importantes incertitudes pèsent sur la construction européenne, mais elle introduit aussi la possibilité et la nécessité pour les régions d'affirmer leur intérêt au développement des programmes communautaires.

L'ACTION COLLECTIVE INTER-RÉGIONALE

Les associations entre régions sont nombreuses, que leur vocation soit générale ¹ ou plus spécialisée ². Leur genèse éclaire les formes actuelles de coopération, puisque la création de la commission Arc atlantique s'inscrit dans le prolongement de tels regroupements qui répondent à des motifs politiques, sectoriels et professionnels. La Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) est née en 1973 à Saint-Malo où le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons avait invité une trentaine de régions à discuter du handicap que représentait pour elles l'éloignement des centres industriels de la CEE. Vingt-trois régions participèrent à la création de cette organisation dont une délégation était reçue quelques mois plus tard, au moment où se négociait le lancement du FEDER, par le président la Commission des communautés européennes.

La CRPM a élaboré une charte européenne du littoral qui a fait l'objet du vote d'une résolution par le Parlement européen en 1982. Cette charte vise à organiser le littoral européen pour permettre de concilier les exigences du développement et les impératifs de protection. Elle a donné lieu à deux programmes d'applications expérimentales financés par la DG XI entre 1982 et 1989. La CRPM est également réputée être à l'origine de la création de l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) dont le but était de donner aux régions leur place dans les institutions européennes. Elle regroupe aujourd'hui cent-une régions membres ou membres associés représentant quatorze pays et comprend quatre commissions : la commission des îles, la commission inter-méditerranéenne, la commission de la mer du Nord, la commission Arc atlantique.

La création de la commission Arc atlantique date d'octobre 1989. L'objectif qui présidait à son lancement était de développer la façade atlantique comme facteur de rééquilibrage d'une politique d'aménagement du territoire selon un axe Est-Ouest. Reprenant une initiative d'Yves Morvan (Président du Comité économique et social de Bretagne), Olivier Guichard,

1. L'Assemblée des régions d'Europe, la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux en Europe, le Conseil des communes et régions d'Europe, l'Union internationale des autorités locales.

2. L'Union des régions capitales de la Communauté européenne, la Communauté de travail des régions de tradition industrielle, l'Association des régions frontalières européennes.

Président de la région Pays de la Loire, et Yvon Bourges, Président de la région Bretagne, la portaient sur les fonds baptismaux après que deux rapports successifs du Centre européen du développement régional (CEDRE, 1992) et de la DATAR aient explicité le « concept » d'Arc atlantique. L'ancien ministre, créateur de la DATAR et auteur en 1972 du fameux rapport sur l'aménagement du territoire, est resté président de la commission de l'Arc jusqu'au printemps 1994. Après deux mandats successifs, il cède le vingt-et-un avril de la même année son fauteuil à Jean-Pierre Raffarin, le président de la région Poitou-Charentes. Bien que la demande de mise en œuvre d'un programme d'initiative communautaire atlantique (PICA) soit demeurée sans succès, la commission Arc atlantique s'est instituée en interlocuteur de la Commission européenne en obtenant le financement d'un premier ensemble de projets de coopération dans le cadre du programme RECITE et en négociant le projet-pilote ATLANTIS, sur lesquels nous reviendrons ultérieurement.

En dépit ou en raison de ces avancées, l'Arc a suscité de nouveaux enjeux et de nouveaux débats. L'assemblée générale d'avril 1994 a ainsi évoqué l'éventualité d'une nouvelle localisation du secrétariat et de nouvelles modalités de financement. Son installation à Rennes, pour qu'il retrouve le giron de la CRPM, ou à Bruxelles pour présenter un front uni face aux institutions européennes a été envisagée. Pour autant, les régions membres ne payant pas de cotisation, le problème de son financement restait en suspens. Le secrétariat a donc été placé sous la responsabilité de son nouveau président, ce qui induit le transfert de son siège de Nantes à Poitiers et le renouvellement de son personnel. En terme de concurrence et d'autorité politique également, l'Arc est devenu une ressource disputée. Le président de la communauté de Galice Manuel Fraga ayant décliné l'offre d'Olivier Guichard de se porter candidat à sa succession, il est probable qu'un accord soit intervenu entre Jean-Pierre Raffarin et Manuel Fraga : la présidence de l'Atlantic groupe au Parlement européen et du Comité des régions revint à ce dernier. Au-delà de l'anecdote, l'événement illustre la constitution de la coopération inter-régionale en enjeu de la compétition politique, et en objet de transactions pour contrôler la distribution des positions et des ressources auxquelles elles donnent accès.

LE TERRITOIRE ET LA GENÈSE DE LA REPRÉSENTATION EUROPÉENNE

Parallèlement à son organisation *in situ*, la coopération inter-régionale donne également naissance à des relations politiques et administratives au sein des institutions existantes. En particulier, elle contribue à formaliser la représentation politique au sein du parlement européen où les questions territoriales, ne serait-ce qu'en raison de l'importance de la politique agricole et de la politique régionale communautaires, sont des enjeux structurants du débat. Le « groupe atlantique » semble ainsi avoir joué un rôle

important dans la promotion de l'idée atlantique et dans sa diffusion au sein des institutions européennes. On peut, semble-t-il, faire remonter le véritable acte de naissance d'un groupe de pression des régions atlantiques au sein du Parlement européen à une proposition formulée par Alain Lamassoure en décembre 1989. Cette initiative a entraîné le dépôt trois ans plus tard, en octobre 1992, du rapport Maher. La proposition de résolution du rapport Maher demandait à la commission compétente du Parlement européen d'examiner les moyens nécessaires en vue d'une stratégie de développement pour l'axe atlantique européen.

Créé dans le même mouvement en septembre 1992 à l'initiative de Jean-Pierre Raffarin, le groupe atlantique réunit les parlementaires européens des régions de la façade. La singularité de son statut mérite d'être soulignée. En effet les élus considérés ne « représentent » les régions atlantiques ni en droit puisque les mandats impératifs sont exclus, ni en fait puisque les circonscriptions où ils sont élus ne sont pas régionales. Il paraîtrait probablement incongru d'imaginer une structure comparable au sein du parlement français, alors qu'elle semble légitime et innovante dans le contexte européen, et probablement révélatrice d'un style, d'une « manière de faire » la politique spécifiquement communautaire.

Pour le président de Poitou-Charentes, cette structure a conjointement rempli une fonction de médiation entre les régions et les institutions européennes et constitué une ressource politique d'ordre symbolique. En organisant un séminaire sur l'Atlantique à La Rochelle pour ses collègues européens, Jean-Pierre Raffarin fait la preuve de sa capacité d'initiative et de mobilisation face à la pesanteur du *leadership* exercé par des élus comme Olivier Guichard ou Jacques Chaban-Delmas. Il sait aussi se montrer disert sur l'efficacité de son action dans le cadre du groupe atlantique. Ainsi déclare-t-il avoir pu identifier les nouvelles perspectives de la politique régionale européenne devant être mise en œuvre à partir de 1994 « *après un travail sophistiqué de lobbying* », et après avoir invité des experts informés à s'exprimer devant la commission de politique régionale et dans le cadre du groupe atlantique (Abélès, 1992).

Le terme de « *lobbying* » en vigueur dans les milieux communautaires peut surprendre quand il est utilisé pour qualifier l'activité d'un parlementaire, *a fortiori* par lui-même. La terminologie est ici révélatrice de la typification des rôles et de l'invention du métier politique européen, des savoir-faire et des justifications qui leur sont associés. Derrière une référence culturelle anglo-saxonne et surtout américaine se dévoile une réalité politique où les intérêts spécifiques, qu'ils soient sectoriels ou territoriaux, sont pleinement légitimes ; où leur définition et leur promotion se réalisent selon des procédures et par des agents professionnels ; et où leur inscription dans le champ de l'action publique donne lieu à des transactions politiques, c'est-à-dire à la formation de coalitions transcendant les clivages idéologiques ou partisans et basés sur des échanges de soutiens réciproques.

Il faut donc souligner que les relations entre les collectivités territoriales et les institutions communautaires instaurées par la représentation parlementaire relèvent d'une économie de la médiation. Les élus empruntent pour leur travail d'entrepreneur politique aux pratiques du secteur privé, à l'expérience des grandes firmes et des cabinets de consultant en communication (Richardson, Mazey, 1993). Bruxelles est perçue et présentée comme le lieu d'une négociation de l'aide publique, comme un marché où l'offre et la demande de politiques européennes s'ajustent mutuellement par des jeux concurrentiels. Le Parlement de Strasbourg par ses résolutions et ses avis représente un moyen d'accès aux programmes communautaires dans leurs phases d'élaboration, alors que les pressions développées à Bruxelles concernent davantage leur mise en œuvre, en particulier la sélection des sites et la répartition des crédits.

Il est impossible de définir dans quelle mesure les interventions des élus locaux et leurs activités de « *lobbying* » s'avèrent décisives. Elles restent cruciales en ce qu'elles leur permettent de collecter l'information nécessaire pour suggérer des stratégies à des acteurs plus directement influents. Surtout cette « geste européenne » leur offre l'opportunité de s'inscrire dans un milieu politique élargi, où les termes des échanges sont renouvelés, et où l'action publique présente des possibilités nouvelles d'imputation. Le développement des carrières de Jean-Pierre Raffarin ou Alain Lamassoure depuis 1993 n'est évidemment pas étranger à leur réputation acquise au Parlement de Strasbourg. C'est en cela que la coopération inter-régionale, au-delà de la défense d'intérêts territoriaux, participe de l'invention des formes nouvelles de la représentation politique dans l'espace européen.

L'analyse des modalités de l'accès aux politiques européennes soutient une interprétation de la coopération inter-régionale comme une intégration par le haut, comme un processus par lequel des acteurs politiques ou administratifs régionaux tentent de capter les aides communautaires pour susciter des mobilisations locales. L'observation des réseaux, c'est-à-dire des relations qui se tissent entre les acteurs par la coopération inter-régionale et de leurs évolutions, doit permettre, selon qu'ils sont suscités par la mise en œuvre des programmes ou qu'ils répondent à une demande préexistante, de vérifier ou d'élaborer cette hypothèse.

LA DYNAMIQUE DES RÉSEAUX DE COOPÉRATION

Les actions de promotion de la façade atlantique peuvent se recenser et s'analyser selon trois niveaux. On peut d'abord considérer le niveau supra-régional pour estimer la modification des relations entre acteurs locaux, nationaux et communautaires. On peut ensuite retenir le niveau inter-régional pour envisager le degré d'intégration des réseaux, puis examiner le niveau infra-régional afin d'estimer les effets de la coopération sur la cohérence institutionnelle des territoires. Conseils régionaux, conseils généraux,

municipalités, chambres consulaires ou les satellites de ces institutions sont en effet susceptibles d'engager leurs propres actions de coopération inter-régionale, et il convient d'évaluer leurs rapports et leur degré éventuel de hiérarchisation.

L'ABSENCE DE PROGRAMME STRUCTURANT LES RELATIONS ENTRE L'EUROPE ET LES RÉGIONS ATLANTIQUES

Un premier ensemble d'actions de coopération entre les régions de la façade atlantique a été approuvé à la fin de l'année 1990 par la Commission qui l'a inclus dans le programme RECITE (réseaux européens de coopération) sous le nom de Coopération entre régions atlantiques. Le programme atlantique est l'un des trente-sept réseaux dont la DG XVI avait favorisé la naissance dès 1991. D'un coût d'objectif de trois millions six cent mille écus, il a bénéficié d'un concours du FEDER de deux millions d'écus pour la mise en œuvre de vingt sous-projets regroupés en quatre thèmes : le développement des liaisons maritimes inter-régionales, la coopération en ingénierie financière, la formation, l'aquaculture. Les sous-objets Arcantel (mise en place d'un réseau télématique d'informations entre six ports de la façade et mise au point d'une balise de positionnement des navires), Arc atlantique développement (GEIE des Sociétés de développement régional) constituaient les résultats les plus attendus ou les actions du programme dont la presse locale a le plus largement rendu compte. Seize régions étaient représentées dans ce programme porté par la commission Arc atlantique auprès de la Commission européenne.

Un second programme de promotion de la façade atlantique a été approuvé par la Commission à la fin de 1993 et porte le nom d'Atlantis. Atlantis est un projet-pilote au sens de l'article 10 du FEDER. La commission Arc atlantique en est le promoteur. La Commission européenne lui a demandé de soumettre un programme pour un cofinancement européen de quatre millions d'écus. L'obtention de ces crédits aurait été le résultat de l'action du groupe Atlantique au sein du Parlement européen lors de la discussion du rapport Maher. Le programme rassemble vingt-quatre des vingt-neuf régions de l'Arc atlantique. Il comprend quatre thèmes – la modernisation du tourisme, les transferts de technologie, l'eau et l'environnement, les liaisons maritimes et aériennes – subdivisés en onze projets précis correspondant surtout à des « réalisations immatérielles » (actions de promotion, études...) comme l'induit son montant total relativement faible (huit millions d'écus).

Pour autant, l'utilisation de cet « *argent de poche* », selon les termes du directeur du programme, donne lieu à des interactions qui portent en germe un nouveau type d'expertise susceptible de préparer des consensus entre élus. Certains auteurs évoquent la construction d'un nouveau référentiel des politiques publiques (Muller, 1992). Le phénomène peut également s'observer

ver au niveau inter-régional. Les administrateurs territoriaux s'y attachent à dégager la dimension communautaire qui transcende les intérêts divergents dont peuvent être porteurs leurs élus. Ainsi les fonctionnaires des différentes régions semblent globalement favorables à cette coopération inter-régionale qui, si elle ne débouche pas dans l'immédiat sur des programmes lourdement structurants et motivants à mettre en œuvre, valorisent leur mission d'expertise. Ils rejoignent sur ce registre symbolique les présidents de région dont l'affichage des actions de coopération contribue à l'affirmation de leur *leadership* politique. Les initiatives de promotion de la façade atlantique impliquant des opérateurs de différentes régions sont peu nombreuses et financièrement peu importantes en dehors des deux principaux « réseaux » relevés ci-dessus¹. Au total, les réseaux supra-régionaux impliquant soit l'ensemble des régions, soit certaines des régions atlantiques et des acteurs nationaux ou communautaires, même si leurs effets peuvent à terme s'avérer importants, reposent sur des bases étroites et surtout sur des volumes financiers très limités.

LA SEGMENTATION DES RÉSEAUX INTER-RÉGIONAUX

Les actions de promotion partielle de l'Arc atlantique, c'est-à-dire qui impliquent certaines des régions de la façade atlantique pour des actions plus sectorielles que territoriales apparaissent globalement plus importantes. Parmi celles-ci, il faut relever le projet Compostela qui regroupe au sein de la Conférence des régions du Sud-Europe atlantique, avec l'Aquitaine pour promoteur, dix régions de France, d'Espagne et du Portugal. Il prévoit des actions communes de promotion du massif forestier et représente une aide communautaire de l'ordre de la moitié de celle allant à Atlantis. La région Aquitaine a également mis en place un fonds commun de coopération Aquitaine-Euskadi-Navarre de quinze millions de francs destiné à financer des actions communes dans les domaines de la recherche, de l'économie, de la formation et de la culture. Elle est enfin concernée par la mise en œuvre du projet INTERREG entre la France et l'Espagne. Sur un coût total de deux cents millions de francs, les actions concernant l'Aquitaine et plus précisément le département des Pyrénées-Atlantiques ont représenté vingt millions de francs.

Le cas de l'Aquitaine illustre ainsi le fait que l'Arc atlantique ne constitue pas pour les régions membres un objet exclusif de coopération. Certains présidents de région revendiquent ainsi la pratique d'une « coopération à géométrie variable ». Pour l'obtention d'informations auprès des services de la Commission à Bruxelles, ils s'appuient aussi sur des représentations distinctes. L'Aquitaine a pu ainsi bénéficier des services de l'antenne de l'association Grand Sud créée par les cinq régions du Sud de la France au

1. Nous devons néanmoins mentionner l'action pilote Finatlantique et le réseau Tech'-atlantique.

moment de la mise en œuvre des programmes intégrés méditerranéens (PIM) tandis que la région Poitou-Charentes s'est associée à la région française du Centre et à la région espagnole de Castille et Leon pour ouvrir un bureau commun à Bruxelles.

On observe ainsi à la fois une superposition et une segmentation des réseaux dont le caractère sectoriel induit une indépendance assez prononcée. De même, les actions de coopération entre acteurs institutionnels et économiques n'épousent pas forcément le même cadre territorial, dont la pertinence fonctionnelle demeure variable. Elles peuvent être contraintes par d'autres réalités géographiques que la façade atlantique. Pour l'Aquitaine, « l'effacement » de la frontière des Pyrénées apparaît une priorité en termes économiques, alors que l'identité du Sud-Ouest et la tradition des relations avec le midi toulousain demeurent prégnantes.

LA CONCURRENCE DES RÉSEAUX INFRA-RÉGIONAUX

Au niveau infra-régional, on constate l'absence relative des grandes villes ou des conseils généraux dans les actions de promotion de la façade atlantique. On remarquera d'ailleurs que le programme Atlantis n'aborde pas les thèmes de l'agriculture ou de l'aménagement rural qui sont les domaines d'action privilégiés des collectivités départementales. Quant aux grandes villes et en particulier celles dont la notoriété en Europe est suffisante, elles ne semblent pas éprouver le besoin d'une labellisation Arc atlantique. Bordeaux fait par exemple partie du réseau Eurocités qui, constitué en 1986 avec le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), se veut un « forum pour les deuxièmes villes » européennes et a bénéficié également du concours du FEDER dans le cadre du programme RECITE. La coopération atlantique paraît ainsi receler un enjeu plus fort pour les villes moyennes que pour les grandes villes de la façade. Les villes moyennes trouvent dans la coopération atlantique l'opportunité de faire front commun face aux grandes métropoles tandis que celles-ci craignent en quelque sorte d'y laisser un peu de leur superbe. Les problèmes portuaires de la façade illustrent l'intérêt de cette hypothèse. D'un côté, on trouve d'anciens grands ports comme Bordeaux qui n'arrivent pas à admettre leur déclin, de l'autre, Bayonne ou La Rochelle qui ne dédaignent pas la possibilité de faire plus de cabotage et misent sur le développement de leur arrière-pays.

Le relevé de certaines opérations permet ainsi de retrouver, dans le domaine de la coopération inter-régionale, la notion de rivalité qui caractérise les rapports des acteurs locaux dans le domaine institutionnel et l'exercice de leurs compétences en matière de développement économique. Il permet aussi de formuler l'hypothèse d'une *pertinence sélective* de la coopération atlantique qui conviendrait mieux aux villes moyennes de la façade. D'autres opérations invitent cependant à nuancer ce tableau d'une concurrence entre acteurs locaux. Conseil régional d'Aquitaine et CCI de

Bordeaux sont ainsi associés dans la mise en œuvre du thème « liaisons aériennes » du programme Atlantis. Les actions prévues, promotion de la ligne Caen-Southampton et élaboration d'un schéma directeur des liaisons de la façade atlantique, ne bouleverseront pas les prérogatives de chacun des deux acteurs aquitains mais, sur un registre symbolique, elles illustrent la fonction de socialisation institutionnelle du travail qui préside à leur mise en œuvre.

Le programme Atlantis regroupe une vingtaine d'opérateurs sur une vaste échelle de statuts puisque on y retrouve par exemple le conseil régional des Pays de la Loire comme le port-musée de Port-Rhu. Une fois le principe et les principaux thèmes d'Atlantis négociés avec la Commission, il semble qu'il ait fallu trouver opérateurs et projets pour des actions qui puissent s'inscrire dans un cadre budgétaire limité. La mobilisation initiée par des entrepreneurs politiques, les présidents de région, en quête d'étiquette se fait ainsi *par le haut*, mais trouve, le cas échéant, un terreau de développement en région grâce à l'expertise élaborée par le secrétariat de la commission Arc atlantique et les services des conseils régionaux.

FLUX ET REFLUX ATLANTIQUES : LE CONCEPT DANS SON CONTEXTE

Le contexte actuel paraît moins favorable au développement de la coopération atlantique. On peut parler, sous cet angle, d'un « reflux » de l'idée atlantique. Plusieurs évolutions et phénomènes convergent pour définir ce contexte.

L'ATLANTIQUE « À MARÉE BASSE » ?

En premier lieu, il n'y a pas eu de programme européen atlantique. Le déplacement à Bruxelles d'Olivier Guichard pour obtenir un programme d'initiative communautaire s'est soldé par un échec. Cet objectif était crucial : par son importance, ce programme était en effet à même d'institutionnaliser et de consolider pour plusieurs années la coopération atlantique, et par là même, d'impulser, peut-être de manière irréversible, une recomposition territoriale et politique. L'échec de ce programme, qui constituait à la fois l'objectif de la coopération atlantique et le moyen de la développer, a entraîné une révision à la baisse des ambitions de la coopération atlantique.

Dans un second temps, il convient de noter que l'ampleur des programmes européens d'aménagement et de grands travaux se réduit sensiblement par rapport à ses perspectives initiales. Ainsi le sommet de Corfou des 24 et 25 juin 1994 a consacré cette évolution en réduisant la majorité des objectifs contenus dans le *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi* rédigé par la Commission Européenne. Alors que le *Livre blanc*

mentionnait 26 projets prioritaires de transports représentant 82 milliards d'écus, à l'issue du sommet de Corfou, les travaux prioritaires au niveau des infrastructures de transport ne sont plus que onze, les investissements nécessaires s'élèvent à 68 milliards d'écus, dont 32 à mobiliser avant l'an 2000, la contribution programmée de l'Union Européenne pour la période 1994-1999 étant fixée quant à elle à 12 milliards. Ainsi, bien que l'un des onze projets prioritaires concerne la façade atlantique, le TGV Sud, cette réduction substantielle des investissements programmés et des financements communautaires ne peut que tempérer l'élan de la coopération atlantique.

Par ailleurs, au niveau national cette fois, la dernière génération des contrats de plan État-région ne s'est pas placée dans la perspective d'un espace atlantique. Il n'y a, dans les textes organisant les contrats, pratiquement aucune mention de la dimension atlantique et surtout, leur élaboration n'a donné lieu à aucune tentative d'articulation entre les divers plans régionaux atlantiques et n'a pas été l'occasion de réflexions communes et prospectives sur la situation, les besoins et les projets de la façade. Ce phénomène est conforté par l'abandon par la DATAR de la perspective d'un contrat de plan inter-régional atlantique, un temps envisagé au moment de la loi Joxe-Baylet-Marchand de 1992. Quant à la politique d'aménagement du territoire, elle ne consacre pas l'idée de façade atlantique ; le projet de loi formulé par Charles Pasqua et le schéma national de développement qui lui est associé envisagent même la création d'« *espaces inter-régionaux d'aménagement et de développement* » divisant la façade entre ses composantes méridionales et septentrionales. Même si ces découpages restent à ce jour incertains, ils sont révélateurs des interrogations qui entourent encore la pertinence du concept atlantique.

SÉDIMENTS INSTITUTIONNELS

Indéniablement, le contexte qui entourait la naissance de l'Arc atlantique a évolué et se révèle moins favorable aujourd'hui. Le concept a cependant généré des effets sensibles dont il ne faut pas mésestimer la portée. Tout d'abord, des effets de réalité, qui sont liés à la dimension cognitive, sont à mettre au crédit de l'Arc atlantique.

Il arrive que les prophéties se révèlent auto-créatrices, et elles apparaissent souvent nécessaires à la constitution du *leadership* politique. Les interventions publiques, les grandes opérations d'aménagement ou de développement en particulier, requièrent des comportements d'anticipation de la part des pouvoirs publics dont l'action joue comme réducteur d'incertitude pour les acteurs privés. Les dynamiques de développement reposent sur des investissements, au sens large du terme, qui nécessitent des informations « objectives » pour les décisions de court terme et, plus généralement, un climat de confiance qui exige une image de l'avenir. Les politiques de communication peuvent alors se révéler des outils rationnels pour le déve-

loppement, particulièrement lorsque les dynamiques économiques spontanées se révèlent défailtantes. Dans une approche individualiste, elles permettent l'émergence d'une action collective, c'est-à-dire de comportements coopératifs coordonnés qui peuvent être conjointement vecteurs de développement local et de mobilisation socio-politique.

Si les réalisations de l'Arc atlantique ne font pas systématiquement la une de la presse, le concept est peu à peu devenu un cadre auquel certains acteurs se réfèrent. L'un des objectifs de ceux qui pratiquement ont travaillé dans et pour l'Arc atlantique, était de faire accepter cette idée aux acteurs socio-professionnels comme cadre de réflexion. Cet objectif n'est évidemment qu'imparfaitement atteint mais la dimension atlantique commence à apparaître pour certains acteurs comme un cadre pertinent. Ainsi Elf présente son activité sous le titre : « *Elf sur l'Arc Atlantique* » ; le Crédit Industriel de l'Ouest aussi élabore et présente sa stratégie dans le cadre de l'Arc atlantique. Il est aussi significatif qu'un groupe de presse comme Sud-Ouest ait établi des accords de coopération avec un journal basque en les inscrivant sans ambiguïtés dans une perspective atlantique, et affirme vouloir soutenir tout projet de coopération inter-régionale sur la façade. Dans la perspective d'un espace public transnational, cette dernière initiative mérite d'être soulignée. La préoccupation des CESR des cinq régions françaises concernées est aussi à noter. Ceux-ci font, en effet, de la coopération atlantique leur cheval de bataille et ont engagé une collaboration à ce propos ¹.

La mobilisation relativement sensible de ces institutions témoigne du processus d'articulation et d'agrégation des intérêts réalisé par la labellisation atlantique. Dans cette perspective, on peut évoquer l'ensemble du travail d'institutionnalisation et d'objectivation accompli par le secrétariat de l'Arc atlantique et son résultat le plus important, la reconnaissance par la Commission de Bruxelles de l'existence et de l'activité du « groupe d'intérêt » atlantique : celui-ci a réussi à être perçu comme porteur de projets auprès de l'administration européenne.

Pour la DG XVI, l'Arc atlantique a progressivement pris une signification, même si sa pertinence est discutée par les services de la Commission. Les effets induits de type cognitif sont aussi pertinents pour les acteurs porteurs de la coopération atlantique. L'existence d'une structure propre, le secrétariat de l'Arc, contribue à l'objectivation et à la construction de solidarités, d'une part en affichant leur existence, et d'autre part en mettant en place un forum ou un lieu de discussion qui apparaît comme une condition favorable à l'émergence d'actions collectives en permettant la formulation et le renouvellement de projets communs. Cette dimension cognitive interne a des effets pratiques importants, notamment par l'émergence de solidarités qui fonctionnent comme des échanges de soutiens entre

1. Une des manifestations de cette activité est leur « projet commun : Ambition Atlantique » établi à l'issue du colloque organisé au Futuroscope de Poitiers en juillet 1993.

instances régionales dans les revendications adressées aux pouvoirs nationaux ¹. L'un des autres effets induits réside dans la multiplication des associations bilatérales entre acteurs atlantiques ne se plaçant pas dans le cadre institutionnel de l'Arc atlantique ².

Ce bouillonnement d'initiatives, d'alliances et de coopérations apparaît dans une large mesure comme un des effets majeurs du forum institué par la commission Arc atlantique. En effet, ce cadre a permis que soient mises en place les conditions nécessaires à des actions collectives organisées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'espace atlantique : l'inter-connaissance, la confiance et des procédures de coordination. Ces observations nous amènent à conclure que la création de l'Arc atlantique a engendré des transformations significatives bien qu'inattendues. Ce constat invite à changer de perspective dans l'analyse de ces phénomènes. Ils ne génèrent pas des institutions formellement organisées mais plutôt des configurations marquées par des modes d'action plus informels et plus fluides. Les méthodes et questionnements des recherches doivent s'adapter afin de pouvoir rendre compte de ces dimensions plus difficiles à observer.

Il convient aussi de remarquer que si un changement d'orientation des politiques européennes survenait, les coopérations engagées susciteraient probablement des résultats considérables, puisque les structures cognitives et organisationnelles semblent anticiper cette éventualité. On peut souligner que cette perspective correspond aux engagements qui ont permis l'élection de Jean-Pierre Raffarin comme président de la commission Arc atlantique. À terme, l'échec de l'Arc serait aussi le sien. L'« entreprise » européenne induit un investissement et comporte un risque politiques.

Confronté à cette période de transition, l'avenir des solidarités considérées est ainsi problématique à plusieurs égards. La dimension spécifiquement atlantique de la coopération n'est ni évidemment pertinente, ni nécessairement durable. Certains acteurs aquitains comme par exemple le conseil général ou la chambre départementale d'agriculture des Landes mettent en cause l'orientation atlantique de la coopération et se prononcent en faveur d'une ouverture vers les régions du sud de la France et en particulier vers la région Midi-Pyrénées. En revanche, le mode d'action collective et le type d'espace public définis par ces opérations de coopération semblent plus permanents. La collaboration entre collectivités locales sur une base transnationale et orientée vers l'Union Européenne et ses programmes publics semble constituer un modèle d'action politique inédit, caractéristique des

1. En France, l'intervention des régions britanniques de la façade atlantique auprès du pouvoir central sur le dossier de la « route des estuaires » constitue une bonne illustration de ce phénomène.

2. Par exemple la coopération entre la CCI de Bilbao et celle de La Rochelle portant entre autres sur les formations commerciales.

relations entre l'Europe et les institutions territoriales. Celles-ci sont incitées à adopter des comportements coopératifs pour partager les coûts de leurs démarches et légitimer la formulation de leurs revendications auprès des instances communautaires. Ce type d'action collective contribue aussi à la création d'un nouvel espace public : c'est un espace relationnel produit par les comportements d'entrepreneurs politiques qui entrent dans des rapports concurrentiels ou coopératifs, suscitant des identifications, des solidarités et des rivalités de dimension européenne, mais dont les configurations spécifiques sont inter-régionales et transnationales. En ce sens, elles contribuent à transformer les territoires, les modalités de l'action publique et celles de la représentation politique.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABELÈS (M.), 1992, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette.

BALME (R.), 1993, « La politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », colloque *Politiques publiques en Europe*, Association Française de Science Politique, Paris, mars.

BEAUCHARD (J.) (dir.), 1993, *Destins Atlantiques. Entre mémoire et mobilité*, Paris, Éditions de l'Aube

BOURDIEU (Pierre), 1980, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 35, p. 63-72.

CEDRE, 1992, *Étude prospective des régions atlantiques*, Commission des communautés européennes, rapport final provisoire, Bruxelles.

CRPM, 1993, *Saint-Malo 1973/1993 : la Communauté européenne de la mer*, Rennes.

DREVET (J.-F.), 1991, *La France et l'Europe des régions*, Paris, Syros-Alternative.

MULLER (P.), 1992, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, p. 275-297.

RICHARDSON (J.), MAZEY (S.), 1993, *Lobbying in the European Community*, Cambridge, Cambridge University Press.