



HAL
open science

Enquête sur l'enquête 'La gouvernance territoriale en Europe entre convergence et capacité' de Alistair COLE, Christian DE VISSCHER, Jean-Baptiste HARGUINDÉGUY, Romain PASQUIER, Ian STAFFORD

Selma Bendjaballah, Sarah Cadorel

► **To cite this version:**

Selma Bendjaballah, Sarah Cadorel. Enquête sur l'enquête 'La gouvernance territoriale en Europe entre convergence et capacité' de Alistair COLE, Christian DE VISSCHER, Jean-Baptiste HARGUINDÉGUY, Romain PASQUIER, Ian STAFFORD. [Rapport de recherche] Centre de données socio-politiques. 2018. hal-03612790

HAL Id: hal-03612790

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03612790>

Submitted on 18 Mar 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.

ENQUÊTE SUR L'ENQUÊTE

« La gouvernance territoriale en Europe entre
convergence et capacité »
d'Alistair Cole (dir), Christian de Visscher, Jean-
Baptiste Harguindéguy, Romain Pasquier et Ian
Stafford

beQuali

Document réalisé par © beQuali 2018
Centre de données socio-politiques (CDSP UMS828)

L'ENQUÊTE EN BREF

Titre de l'enquête : La gouvernance territoriale en Europe entre convergence et capacité

Auteur de l'enquête : Alistair Cole

Mots clés : régions, Europe, Enquête comparative, France, Espagne, Belgique, Royaume-Uni, Convergence, Capacité

Méthodologie : entretiens semi-directifs

Zone géographique : France ; Belgique; Espagne ; Royaume-Uni

Bornes temporelles : 2012-2018

Discipline : Science politique

L'ENQUÊTE SUR L'ENQUÊTE

Principe : L'enquête sur l'enquête est une production scientifique réalisée par beQuali qui a pour objet d'éclairer d'un point de vue documentaire, méthodologique et analytique les enquêtes qualitatives diffusées sur le site beQuali.

Auteur de l'enquête sur l'enquête : Selma Bendjaballah, avec l'aide de Sarah Cadorel, Guillaume Garcia et Thibaut Rioufreyt

Résumé : Enquête comparée portant sur les régions en France, Espagne, Belgique et Royaume-Uni, dont le terrain a été réalisé entre 2012 et 2014 par Alistair Cole et une équipe de chercheurs, en science politique. Le terrain repose sur la base d'entretiens semi-directifs conduits avec plusieurs personnels politiques, économiques et sociaux des régions étudiées (Andalousie ; Wallonie ; Bretagne ; Pays de Galles). Le matériau est composé de cent deux entretiens ainsi que de plusieurs documents d'analyse, en particulier de listes de codes NVivo. L'enquête interroge le statut de quatre régions européennes depuis la crise de 2008, à travers notamment les relations qu'elles entretiennent avec l'Etat et l'Union européenne. La comparaison montre d'abord un paradoxe entre décentralisation croissante au profit des régions d'un côté et recentralisation par les instruments d'action publique sous les effets de la crise économique de l'autre côté. L'analyse souligne ensuite des relations contrastées entre la crise dans toutes ses dimensions et le niveau régional, en fonction des régions observées et du sens donné à la « crise ». Cette conclusion souligne l'importance d'une approche en termes de capacité politique territoriale. Les entretiens permettent de dégager un processus de convergence douce entre les régions, apparent au niveau des défis politiques, économiques et sociaux à affronter dans les prochaines années. L'analyse qui a découlé de l'enquête a conduit à la publication de plusieurs articles ou numéros spéciaux de revues, en français et en anglais, dont un numéro thématique en 2016 « Les régions européennes face à la crise : une grille de lecture comparative », dans la Revue Internationale de Politique Comparée.

Genèse de l'enquête	4
La crise de 2008 comme déclencheur contextuel.....	4
Un projet financé par la Leverhulme Trust.....	6
Une enquête collective et internationale.....	6
Une enquête qui s'inscrit dans la continuité du parcours de recherche d'A. Cole.....	8
Ancrages théoriques	9
Gouvernance multi niveaux.....	9
L'eupéanisation... ..	11
...appliquée à l'enquête de 2012 : eupéanisation stratégique et eupéanisation normative	13
Terrain	15
Les spécificités politiques et économiques des régions à l'origine de la constitution de l'échantillon.....	15
Le choix des régions.....	18
Corpus	20
Les entretiens semi-directifs	20
Liste des codes Nvivo pour les entretiens réalisés en Wallonie	23
Autres données du corpus	24
Anonymisation.....	25
Analyse	26
L'approche comparée : « most similar » et « most different »	26
L'utilité d'une approche comparée pour la compréhension de la gouvernance régionale	27
Postface	33
Une réception positive auprès de la communauté scientifique et des acteurs locaux.....	33
Réorienter l'enquête autour d'autres catégories d'acteurs	33
Usages pédagogiques de l'enquête	36
Éléments bibliographiques	37

Genèse de l'enquête

La crise de 2008 comme déclencheur contextuel

Le projet a débuté scientifiquement en 2010, soit deux ans après les débuts de la crise économique et financière, symbolisée par la faillite de la banque Lehman Brothers aux Etats-Unis. Si les effets de cette crise ont été ressentis à partir de 2010 avec le premier plan de sauvetage en faveur de l'Irlande, les premières secousses sur les bourses et marchés financiers ont été ressenties dès le début de l'année 2009. Il a pourtant fallu attendre 2011 et surtout 2012 pour que l'Union européenne prenne les premières réformes importantes, en mettant en place notamment le Traité budgétaire, ainsi que le Mécanisme Européen de Stabilité.

C'est dans ce contexte particulier qu'Alistair Cole et ses collègues commencent à collecter des premiers documents sur les effets produits par la crise économique au niveau de quatre régions européennes. C'est en effet à cette période que ces dernières commencent à être touchées directement par les réformes prises au niveau européen.

Ce contexte particulier de crise est d'autant plus intéressant qu'il permet aux chercheurs de tester l'idée largement répandue dans les années 2000 d'une « Europe des régions » selon laquelle les régions allaient devenir un échelon économique, politique et décisionnel majeur dans la gouvernance européenne. Il s'agit ainsi de se demander s'il est possible de lier la décentralisation régionale et politique engagée depuis les années 1980 en Europe à un renforcement des capacités politiques et économiques des régions : la crise économique de 2008 est ainsi un moyen de « tester » la résistance et la robustesse du niveau régional en Europe :

« La crise met en question de manière un peu brutale ce lien entre autonomie régionale et renforcement des capacités des régions dans un contexte de croissance économique continue »¹.

L'évolution récente de la décentralisation en Andalousie constitue un exemple typique de ce que la crise produit sur le niveau régional : après un mouvement de décentralisation régulière, la crise européenne de 2008 favorise un retour de l'Etat central qui contrôle davantage les dépenses publiques effectuées par les collectivités régionales ; la crise vient ainsi « recentraliser » les mouvements de dévolution engagés en Europe.

¹ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

La définition de la question de recherche

La recherche coordonnée par Alistair Cole porte sur les phénomènes de néo-régionalisme, de reconfiguration de l'État, et de capacité territoriale.

Toutefois, ces réflexions thématiques sont dans cette enquête de 2012 renouvelées grâce au contexte de la crise européenne :

« Mais ce qui m'a intéressé dans ce projet-là, c'était d'essayer de rassembler l'intérêt que j'ai eu depuis de très nombreuses années sur les territoires, les villes et les régions dans une perspective comparative, mais à un moment-clef de l'histoire »

Plus précisément, le contexte de crise économique a réorienté ces thématiques vers une interrogation qui inclut davantage la notion de convergence. Tandis que la notion de capacité recouvre un phénomène endogène, qui se crée autour de la région, la notion de convergence relève d'une évolution exogène, apportée aussi bien par le gouvernement central que par l'Union européenne. L'ensemble des nouveaux instruments réglementaires adoptés par cette dernière depuis 2012 (voir plus haut) explique ainsi que les chercheurs aient orienté, sans doute davantage qu'ils ne le faisaient jusqu'ici dans leurs travaux respectifs, l'enquête sur la question de la convergence territoriale.

S'intéresser à la convergence signifie ainsi porter l'attention sur la nature des pressions exercées par les acteurs externes sur les régions, leurs mécanismes décisionnels et leurs institutions.

« La convergence, c'est l'Union Européenne qui adopte des instruments beaucoup plus durs, avec le traité budgétaire, qui de facto, quand même, l'impose. C'était très évident dans nos entretiens que le renforcement de la gouvernance budgétaire de l'Union Européenne a un impact dans ces Etats mais aussi, peut-être surtout, sur les régions et les collectivités locales »².

Le contexte de crise se présente donc comme un cas d'étude idéal pour nuancer la pertinence de la notion de capacité politique et mieux saisir l'organisation politique des régions européennes. L'enquête a permis d'avoir une vision plus juste du mouvement de décentralisation engagé dans plusieurs pays européens : celle-ci n'est pas seulement un transfert de compétences, de pouvoirs et de fonds de l'Etat central vers les régions, mais c'est aussi des contraintes réglementaires et des limites institutionnelles.

² Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

Un projet financé par la Leverhulme Trust

L'enquête « Les régions européennes entre capacité et convergence » a été financée par la fondation Leverhulme Trust. Cette dernière est une structure britannique privée fondée en 1925 et dont la mission est de soutenir les recherches scientifiques³ :

« J'ai soumis le projet à la fondation Leverhulme Trust, qui est une excellente organisation. C'est une fondation privée avec beaucoup d'argent qui soutient la recherche. J'ai postulé sur le programme qui s'appelle International Network, un réseau international. Et ils ont financé un projet cette année en sciences sociales et c'était le mien »⁴.

Une enquête collective et internationale

Le cadre de recherche étant comparatif, c'est naturellement que l'enquête a été construite autour d'une équipe collective et internationale. Alistair Cole a ainsi travaillé avec trois autres chercheurs qu'il connaissait déjà pour avoir collaboré avec eux dans le cadre de ses recherches antérieures.

D'abord, Romain Pasquier, directeur de recherches CNRS au laboratoire Arènes (UMR6051) et titulaire de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » à l'IEP de Rennes, a travaillé dans le cadre de l'enquête sur le cas breton. Les travaux de Romain Pasquier portent sur les questions de gouvernance régionale et de décentralisation, en particulier en France et en Europe. Il s'intéresse plus précisément au rôle des acteurs locaux et régionaux dans la mise en œuvre des politiques de cohésion territoriale dans l'Union européenne. Ces thématiques se retrouvent développées dans ses ouvrages, notamment, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, paru en 2012 aux Presses de Sciences Po.

Avant cette enquête, Alistair Cole et Romain Pasquier avaient déjà collaboré autour du cas breton ; ils ont également publié en 2011 un *Dictionnaire des politiques territoriales* aux Presses de Sciences Po.

³ <http://www.leverhulme.ac.uk>

⁴ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

Christian de Visscher rejoint l'équipe pour analyser le cas wallon. Professeur en management public à l'Université Catholique de Louvain, Christian de Visscher est spécialisé sur les questions d'administration publique, de gouvernance et de réformes administratives, en Belgique et dans les autres pays européens. Il est l'auteur de plusieurs travaux, dont *Les constructions de l'action publique*⁵, et "The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium"⁶. Dans l'enquête de 2012, Christian De Visscher apporte son expertise sur les questions de reconfiguration de l'Etat et de l'administration publique dans un contexte de crise économique

Ian Stafford est Senior Lecturer en Sciences politiques à l'Université de Cardiff, où Alistair Cole a également été en poste. Les recherches d'Ian Stafford portent sur la dévolution, la gouvernance territoriale et l'analyse des politiques publiques en Grande Bretagne. Il s'intéresse aussi à la politique comparée et aux théories de l'analyse des politiques publiques. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages, dont *Devolution and Governance : Wales between capacity and constraint*⁷, édité avec Alistair Cole et issu de l'enquête de 2012. Dans cette dernière, Ian Stafford s'intéresse de plus près au cas du Pays de Galles.

Enfin, Jean Baptiste Harguindéguy est Lecturer à l'Université Pablo de Olavide à Séville. Ses recherches portent sur la gouvernance territoriale, l'intégration européenne et les politiques publiques. Il est l'auteur de plusieurs travaux portant sur ces questions, notamment dans une perspective comparée, comme *L'Europe par les frontières? La mise en œuvre de l'initiative INTERREG III A France-Espagne*⁸, « Langue et politique. Les mobilisations ethnolinguistiques en Europe », avec Romain Pasquier⁹, et *The Politics of Ethno-linguistic Mobilisation in Europe: Language Matters?*, avec Alistair Cole¹⁰. Dans l'enquête de 2012, Jean-Baptiste Harguindéguy suit plus particulièrement le cas espagnol.

⁵ Cantelli F., Jacob S, Genard J.L., de Visscher C. (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, l'Harmattan, 2006.

⁶ De Visscher C., Hondelghem A., Montuelle C. & Van Dorpe K., "The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium", *Public Policy and Administration*, 2010.

⁷ Cole, A., Stafford, I. *Devolution and governance: Wales between capacity and constraint*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015

⁸ Harguindéguy J.B., *L'Europe par les frontières? La mise en œuvre de l'initiative INTERREG III A France-Espagne*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, Paris, 2007

⁹ Harguindéguy J.B., Pasquier R. (dir.), « Langue et politique. Les mobilisations ethnolinguistiques en Europe », *Cultures & Conflits, Automne/Hiver 2010, Paris, L'Harmattan*

¹⁰ Cole A., Harguindéguy J.B. (eds.), *The Politics of Ethno-linguistic Mobilisation in Europe: Language Matters*, Routledge, London, 2014

En définitive, l'équipe est constituée de quatre chercheurs aux spécialités de recherche complémentaires, et qui avaient déjà collaboré par le passé. L'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité » s'inscrivant en effet dans la continuité de leurs parcours de recherche.

Une enquête qui s'inscrit dans la continuité du parcours de recherche d'A. Cole

Actuellement professeur de science politique à Sciences Po Lyon Alistair Cole a débuté sa carrière de recherche avec une thèse de science politique sur les courants du parti socialiste français soutenue à l'Université d'Oxford en 1986. Pour réaliser ce travail, Alistair Cole a passé un an à Lille, dans la fédération du Nord du Parti Socialiste. C'est à ce moment que ce dernier commence à s'intéresser aux régions. C'est donc d'abord par le biais d'une problématique sur les partis politiques qu'Alistair Cole a été amené à s'interroger sur la région comme objet politique : comme il l'indique en entretien, « *comprendre le PS à Lille, ce n'est pas la même chose qu'à Marseille ou La Rochelle* »¹¹.

Après sa thèse, Alistair Cole obtient un financement avec Peter John pour un projet portant sur les réseaux locaux en France et en Grande Bretagne, qui a été réalisé entre 1994 et 1996. Au croisement entre politique comparée et politique publique, cette recherche s'appuie sur la réalisation de 300 entretiens avec des décideurs politiques à Lille, Leeds, Rennes et Southampton. L'enquête interroge le rôle de l'Etat central dans un contexte institutionnel où l'échelon régional gagne en autonomie ; elle a donné lieu à la publication de l'ouvrage *Local Governance in England and France*¹². C'est à l'occasion de cette enquête qu'Alistair Cole se spécialise de façon plus approfondie sur la relation entre partis politiques et territoire. Il poursuit cette question de recherche lorsqu'il est recruté comme professeur de sciences politiques à Cardiff, en 1999. C'est cette même année que débute le processus de dévolution en Ecosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles : l'Assemblée nationale de Galles est créée, avec le pouvoir de définir et de déterminer le budget du gouvernement.

¹¹ Entretien avec Alistair Cole le 27 avril 2017

¹² Cole A., John P., *Local Governance in England and France*, London ; New York, Routledge, 2001

Depuis, Alistair Cole a orienté ses travaux et ses projets autour de ces mêmes interrogations de décentralisation, de gouvernance multi-niveaux, en interrogeant peut être de façon plus poussée qu'au début de sa carrière la question du territoire. L'enquête de 2012 en est l'illustration.

Ancrages théoriques

L'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité » s'appuie sur plusieurs ancrages théoriques, dont les plus importants sont la gouvernance multi-niveaux et l'eupéanisation, deux approches utilisées aussi bien dans l'analyse des politiques publiques que dans l'étude de l'intégration européenne.

Gouvernance multi niveaux

La gouvernance multi-niveaux peut être définie comme recouvrant « des systèmes non hiérarchiques de négociation, de régulation et d'administrations politiques allant au-delà de l'acceptation traditionnelle de l'Etat hiérarchique et souverain comme arène ultime de prise de décision et de résolution des conflits »¹³. La notion de gouvernance multi-niveaux s'inscrit dans la continuité d'une évolution politique et institutionnelle en Europe qui a consacré le rôle de trois niveaux décisionnels : Europe, Etat et région. Les années 1990 ont vu en effet se développer une discussion sur le rôle des gouvernements régionaux ou infra-nationaux dans l'intégration européenne¹⁴ (Hooghe, 1995). Ce rôle s'est traduit en particulier par la mise en place, par les Etats membres, de mécanismes permettant la participation des gouvernements infra-nationaux à l'élaboration des politiques européennes de ces Etats, par un recentrage de la stratégie et de l'activité politique des gouvernements infra-nationaux à travers l'Union autour d'un agenda communautaire, ou encore par la création et développement d'organisations de coopération inter-régionale centrées sur l'UE¹⁵.

¹³ Christiansen T., 1996. Second thoughts on Europe's 'third level': the European Union's committee of the regions. *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, vol. 26, n°1, pp. 93–114.

¹⁴ Hooghe L., "Subnational Mobilisation in the European Union", in Hayward J. (éd.), *The Crisis of Representation In Europe*, London, FrankCass, 1995.

¹⁵ Jeffery C., « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne », *Politiques et Management Public*, vol. 15, n°3, 1997

Si la notion a l'intérêt de faciliter la description des mécanismes et relations d'influence réciproques entre les différents niveaux de gouvernement, elle a cependant pour limite de ne pas rendre compte des nombreuses facettes de la mobilisation des régions.

Comme le rappelle Alistair Cole en entretien, trop d'attention a été consacrée à des débats qui sont critiquables par leur naïveté, comme celui trop englobant d'une « Europe des régions »¹⁶. Dans l'enquête de 2012, les chercheurs ne remettent pas en question l'approche théorique, mais ils cherchent plutôt à la préciser à plusieurs niveaux.

D'abord, il s'agit de proposer grâce à l'approche comparée un cadre plus nuancé pour la compréhension du rôle des régions dans le processus d'intégration européenne. Les chercheurs entendent en effet souligner la diversité des formes de gouvernement infra-national, entre les régions belges qui ont poussé très loin le mouvement de décentralisation en obtenant de nombreuses compétences d'un côté et les autorités locales françaises moins autonomes de l'autre.

Ensuite, l'enquête interroge la variété des mouvements de décentralisation dans un contexte de crise économique : il s'agit de se demander ainsi si les Etats centraux sont plus enclins à concéder des pouvoirs aux régions dans un contexte économique favorable. La crise de 2008 permet en effet d'interroger les conditions exogènes de développement de la décentralisation en Europe, les principales prérogatives politiques et décisionnelles concédées aux régions ayant en effet pris part dans un contexte économique favorable à la fin des années 1990.

Enfin, les chercheurs entendent voir comment des régions qui ont pour point commun de vouloir créer une gouvernance plus autonome agissent politiquement et institutionnellement : quel est le capital politique et économique de ces régions ? Quels sont les outils politiques et économiques que ces dernières mobilisent pour revendiquer et créer cette gouvernance plus autonome ?

Cette dernière question est centrale dans l'enquête de 2012 car elle permet de faire le lien théorique entre gouvernance multi-niveaux et capacité politique territoriale, qui est au coeur du projet :

« Dans un sens, cette réflexion sur la gouvernance est devenue une réflexion sur la capacité politique territoriale, du point de vue de ces régions. Ces régions peuvent construire leurs propres institutions sans remettre en cause l'État mais elles peuvent créer des formes de pouvoir décentralisé »¹⁷

¹⁶ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

¹⁷ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

La capacité politique se définit comme « un *processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné. La capacité politique territoriale revêt ainsi une double dimension : une capacité à produire une vision partagée du territoire ; une capacité à construire des coalitions territoriales d'acteurs sur le temps long* »¹⁸. Comme l'expose Alistair Cole dans l'extrait ci-dessus, appliqué aux régions, le concept de capacité politique consiste à se demander « ce que peuvent faire les gouvernements »¹⁹. Cette question s'inscrit dans la continuité des travaux de C. Stone élaborés dans le contexte nord-américain, et plus précisément la distinction qu'il fait entre « pouvoir sur » et « pouvoir pour », pour caractériser la relation entre les pouvoirs publics et les acteurs sociaux²⁰. Dès lors, la capacité politique appliquée à l'échelon régional peut s'évaluer à deux niveaux : l'élaboration des politiques publiques et la mise en œuvre par les acteurs au niveau local²¹.

Dans l'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité », l'approche consiste à insister sur le deuxième niveau d'analyse : les régions sont des espaces qui non seulement produisent des politiques publiques, mais qui sont aussi investies par des acteurs qui développent des stratégies décisionnelles et politiques par eux-mêmes. La recherche entend alors comprendre pourquoi et comment se forment les représentations et politiques des acteurs et comment ces dernières les guident dans leur activité de fabrication de l'action publique.

L'europanisation...

L'autre approche théorique mobilisée dans l'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité » est l'europanisation. Apparue à la fin des années 1990 pour désigner les processus de changements imputables à l'Union européenne, ces derniers ne se limitant pas aux politiques publiques, mais aussi les partis politiques ou encore les modes d'action collective²², la théorie de l'europanisation a été définie par C. Radaelli, professeur

¹⁸ Cole et al., op.cit.

¹⁹ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

²⁰ Kaeting M., « Capacité politique », in Pasquier R., Guigner S. et Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences po, 2011

²¹ Ibidem

²² Saurugger S. et Surel Y., « L'europanisation comme processus de transfert de politiques publiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n°2, 2006

de science politique à l'Université d'Exeter : l'eupéanisation « fait référence aux processus de construction (a), de diffusion (b) et d'institutionnalisation (c) de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes de politiques publiques, de styles, de « façons de faire », de croyances partagées et de normes, qui sont dans un premier temps définis et consolidés au niveau européen, puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau national/infranational »²³.

Pour T. Börzel et T. Risse, l'eupéanisation s'évalue par rapport à la forme que prend l'adaptation à la règle européenne : plus un pays est en mesure de faire valoir des ressources propres (institutionnelles, législatives, acteurs organisés), plus les résistances à la pression exercée par l'UE sont fortes et plus le risque de conflit entre les deux niveaux (UE et domestique) est élevé. À l'inverse, moins un pays est doté de ressources propres, plus il est ouvert à l'adoption d'une régulation « extérieure »²⁴.

Le concept a acquis une place de choix dans les études de sociologie politique : il est par exemple bien adapté pour rendre compte de l'influence du niveau européen sur les institutions et les groupes d'acteurs régionaux. Les acteurs régionaux ont par exemple développé de nouveaux réseaux politiques comme la représentation de leurs intérêts à Bruxelles ou la mise en œuvre de politiques de coopération inter-régionale²⁵. Cependant, Alistair Cole se montre plus réservé quant à l'opérationnalisation de l'eupéanisation telle que définie ci-dessus. Il explique ainsi en entretien qu'il est difficile d'opérationnaliser cette terminologie non seulement au niveau des régions, mais aussi dans un cadre comparatif. Il se dit plus sensible à des définitions qui permettent de faire cette articulation entre comparaison et région.

²³ Radaelli C., « Eupéanisation » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, 2010

²⁴ Börzel T. et Risse « T., When Europe hits Home : Europeanization and Domestic Change », 2000, disponible sur <http://www.eiop.or.at>

²⁵ Pasquier R., « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, vol. 3, n°7, 2002

...appliquée à l'enquête de 2012 : européanisation stratégique et européanisation normative

Alistair Cole explique préférer les concepts d'européanisation stratégique et d'européanisation normative pour rendre compte du terrain. A l'instar des travaux de P. Graziano²⁶ qu'Alistair Cole cite en entretien comme ayant influencé le cadre théorique de l'enquête, la démarche consiste à partir du niveau régional et voir à ce niveau si, où, quand et comment l'Europe a été mobilisée par les acteurs locaux. Est-ce-que, et pourquoi certains secteurs de politiques publiques, en l'occurrence les finances, sont plus affectés que d'autres ? Comment expliquer les variations d'une région à une autre ?

Ce prisme a permis de dégager deux formes d'européanisation. D'abord, l'européanisation normative, qui peut être définie comme l'influence du niveau européen sur le niveau domestique par l'intermédiaire de l'adoption de normes juridiques européennes. Les interlocuteurs interrogés en Andalousie, Bretagne et Wallonie ont souligné cette contrainte : à la suite de la ratification du Traité budgétaire, ces derniers sont soumis à un contrôle croissant de l'Union européenne sur les politiques budgétaires ; en Espagne, la crise économique a engendré de nouveaux contrôles budgétaires et financiers sur les communautés autonomes ; en Belgique, la crise économique a renforcé le rôle de la banque centrale belge dans ses négociations avec les régions et les communautés. L'Union européenne est ainsi présentée par les acteurs régionaux comme le symbole de la « convergence dure », qui homogénéise par la contrainte juridique les pratiques, politiques et décisions budgétaires des collectivités. L'éducation s'avère également être impactée. Cette pression s'accompagne également d'une tendance « re-centralisatrice », en particulier en Espagne et au Royaume-Uni où les gouvernements centraux instaurent de nouveaux mécanismes de contrôle ou méthodes de calcul sur les budgets régionaux²⁷.

Ensuite, l'européanisation stratégique, qui peut être définie comme l'influence du niveau européen sur le niveau domestique par l'intermédiaire de la production ou de la diffusion d'idées de politiques publiques ou de pratiques. Elle est associée dans l'enquête de 2012 comme un processus de « convergence douce ». Contre- intuitivement, c'est grâce à une approche centrée sur les acteurs que les chercheurs ont pu montrer que cette forme d'européanisation n'avait pas totalement disparu :

²⁶ Graziano P. et Vink M., *Europeanization : New Research Agendas*, London, Palgrave Macmillan, 2006

²⁷ Cole A. et al., « Les régions européennes face à la crise : une grille de lecture comparative », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 23, n°3, 2016, p. 285-300

« On pourrait dire que les régions fortes en Europe – je pense à la Bavière – sont vraiment des régions qui exercent une forme d'européanisation stratégique. Qui font de la planification pour l'Europe, qui investissent Bruxelles, qui sont bien organisées au niveau du Parlement Européen, etc. Cette forme d'européanisation stratégique a été peut-être le privilège des régions fortes en l'occurrence. Mais ce qui est intéressant dans notre étude je crois, c'est de dire que sans disparaître, bien entendu, l'européanisation stratégique existe encore »²⁸.

Dans les quatre régions, les acteurs ont identifié de façon tout à fait semblable plusieurs défis principaux pour les cinq prochaines années : l'emploi ; l'éducation ; la préservation des services publics. Ces régions « sociales-démocrates » ont toutes identifié la préservation des services publics (en particulier la santé et l'éducation) comme un élément clé de préservation de leurs modèles territoriaux. Dans ces cas précis, la crise paraît alimenter le « dilemme social-démocrate » qu'Alistair Cole explique être une configuration où « l'UE, encadrée juridiquement par une série de traités d'inspiration libérale, a fortiori depuis la crise économique, devient un défi politique pour la démocratie sociale »²⁹. Les quatre régions sont confrontées à plusieurs types de dilemme social-démocrate. Tout d'abord, il existe un « écart entre l'identification des priorités de l'action publique et les instruments faibles dont disposent les décideurs régionaux pour y répondre. Deuxièmement, il y a une discordance entre les choix keynésiens traditionnels en matière de politique économique et le tournant d'austérité engagée par l'UE, notamment durant la période qui suit immédiatement la crise économique de 2008. Du point de vue des acteurs, cette discordance se fait au profit des aires métropolitaines »³⁰.

En résumé, comme le montre le tableau ci-dessous, l'européanisation stratégique se caractérise ainsi par une similitude des perceptions des grands défis liés à la crise quand l'européanisation normative s'observe par une pression juridique, fiscale et économique exercée sur les régions par le niveau européen.

²⁸ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

²⁹ Cole A. et al. op.cit.

³⁰ Ibidem

Convergence	
Dure	<i>Régulation de l'UE, pression fiscale, concurrence économique, évaluation et notation. Les acteurs ont des choix limités dans la réalisation d'une politique convergente</i>
Douce	<i>Mimétisme, apprentissage, mise en comparaison, européanisation cognitive Les acteurs font le choix de poursuivre une politique convergente.</i>

Les modes de convergence à l'échelle territoriale en Europe

Source : Cole et al. 2015

En définitive, l'enquête coordonnée par Alistair Cole montre comment il est possible d'opérationnaliser le concept d'européanisation. Appliquée à un contexte régional et à une catégorie d'acteurs délimités, cette dernière donne ainsi un cadre empirique adaptable à d'autres thématiques de recherche.

Terrain

Les spécificités politiques et économiques des régions à l'origine de la constitution de l'échantillon

L'échantillon n'a pas été constitué par un effet « boule de neige », mais plutôt par déduction. Les chercheurs ont privilégié une approche en plusieurs étapes : d'abord, il s'agissait de partir de la réalité et de leur connaissance sur la situation économique et politique des quatre régions étudiées. Leur expérience de recherche passée a amené ces derniers à tenir compte de la configuration locale des forces en présence, et notamment à inclure dans leur panel d'enquêtés des acteurs non seulement politiques, mais aussi économiques, associatifs ou privés - ces ensembles étant tous des composantes du fait régional.

Ce travail sur les configurations locales d'acteurs a conduit les chercheurs de l'équipe à isoler trois grands groupes d'individus au sein desquels les entretiens allaient être réalisés : les acteurs politiques, notamment dans les Assemblées régionales ; les acteurs bureaucratiques ou administratifs, très influents pour le cas français et gallois. Enfin, le troisième groupe est constitué d'acteurs de la société civile ; dans ce dernier ensemble, les membres de l'équipe de recherche ont veillé à s'entretenir avec plusieurs types d'acteurs : des syndicats, des représentants des pouvoirs économiques (MEDEF), des représentants d'associations.

L'équipe a donc veillé à ce qu'une variété de profils, de fonctions et de rôles exercés au niveau régional soient représentée. Cette diversité permet en effet d'évaluer dans quelle mesure le contexte économique est une variable explicative du degré d'autonomie concédé aux régions. C'est aussi une diversité de secteurs qui a été recherchée : en lien avec la question générale de l'enquête sur les impacts potentiels de la crise économique et plus précisément avec l'hypothèse que cette dernière se traduit par une forme de recentralisation au détriment des régions, les chercheurs ont déterminé deux domaines d'action publique contrastés :

« Il y avait deux domaines d'action publique qu'on voulait vraiment mettre en avant. C'était les questions liées aux finances. Pour des raisons évidentes, dans un contexte de crise économique, les finances c'est quelque chose peut-être qui pousse à la convergence. Et les questions liées à l'éducation et l'enseignement. Parce que la logique là, c'était que la mécanique est beaucoup moins dure. Beaucoup plus nue, dans un sens. On ne s'attendrait pas à ce qu'il y ait une forme de convergence, nécessairement »³¹.

Une fois ces trois groupes et ces deux secteurs d'action publique constitués, les chercheurs ont établi qu'un échantillon de 25 acteurs pour chaque région serait à la fois réalisable et suffisant pour permettre la comparaison transnationale.

Sur cette base là, dans un deuxième temps, Alistair Cole et ses collègues ont identifié quelques individus en région. Pour cette étape, un groupe d'experts d'une dizaine de contacts « référents » dans chacune des quatre régions a été constitué afin de conseiller et d'orienter les chercheurs vers les acteurs locaux à interroger. Ces « référents » sont essentiellement des collègues des chercheurs de l'enquête, avec qui ils avaient collaboré par le passé :

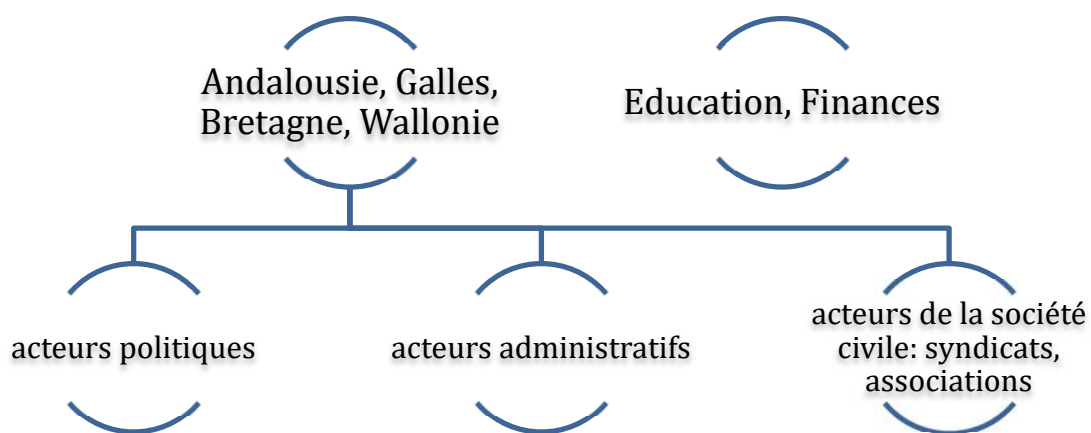
³¹ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

« J'ai pu faire ça au Pays de Galles parce que je travaillais à l'époque à l'Université de Cardiff ; j'avais tous les contacts. C'était un peu plus difficile avec la Bretagne, mais j'avais les connaissances profondes sur la Bretagne parce que c'est finalement le troisième projet que je fais sur la Bretagne. Dans le cas de l'Espagne et de la Wallonie, Jean-Baptiste Harguindéguy, Romain Pasquier, Christian de Visscher, Ian Stafford avaient vraiment les connaissances locales »³².

La difficulté de cette phase est qu'il a fallu identifier des personnes qui travaillaient dans l'un des deux secteurs d'action publique identifiés :

« On a essayé vraiment de se demander : "est-ce que untel qui représente le parti travailliste a également des responsabilités au niveau de l'éducation, par exemple ?" ou "est-ce que untel qui représente les Lib-Dem a aussi une responsabilité au niveau des affaires budgétaires ?"³³.

Les chercheurs ont donc croisé plusieurs types de critères pour constituer leur panel d'acteurs à interroger : niveau régional ; famille d'activité ; secteur d'activité.



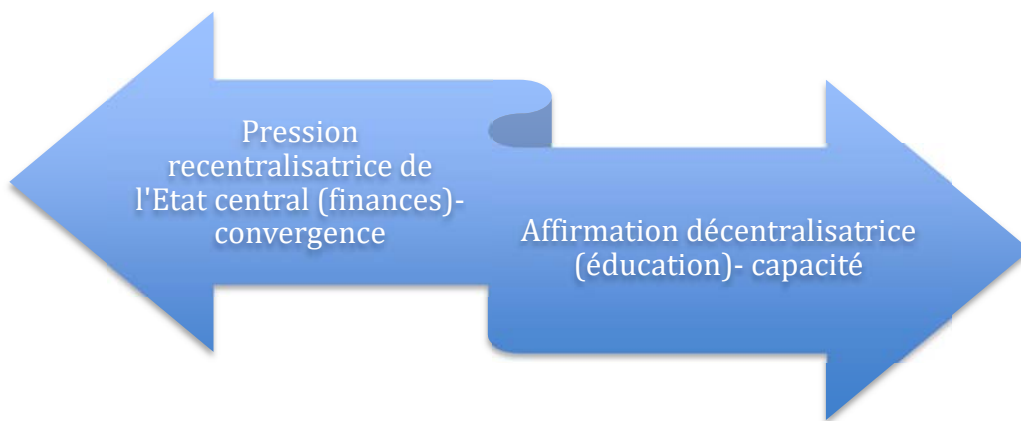
Les groupes d'acteurs interrogés dans les quatre régions

³² Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

³³ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

Le choix des régions

C'est également le contraste qui a orienté les chercheurs vers les quatre régions de l'Andalousie, de la Bretagne, de la Wallonie et du Pays de Galles. Comme l'explique Alistair Cole en entretien, l'échantillon devait contenir des régions avec une forte identité territoriale (définie par la notion de capacité) mais relativement faibles sur le plan économique de façon à observer l'ensemble des pressions externes, de la part de l'Etat central notamment, qui pouvaient s'exercer sur elles. La question générale de la recherche portant en effet sur la tension entre capacité politique et convergence, les régions devaient donc illustrer ces pressions contradictoires.



Les régions entre convergence et capacité

Cette question générale de recherche a finalement orienté les chercheurs vers les quatre régions de l'Andalousie, de la Wallonie, du Pays de Galles et de la Bretagne.

Concernant la tendance à la recentralisation, le cas espagnol en est le plus illustratif : il y a depuis le milieu des années 2000 en Andalousie un coup d'arrêt très net porté au mouvement de croissance régionale débuté il y a vingt ans. La pression exercée par Madrid se fait plus forte. Cette évolution s'observe également au niveau du cas français : il y a en effet un renforcement engagé depuis le début de 2008 du contrôle de l'Etat central sur la dépense publique des collectivités, des régions. C'est également la même tendance qui s'observe en Wallonie, durement frappée par la crise économique, ainsi qu'au Pays de Galles. Dans ce dernier cas, 2009 correspond également à la fin de la première décennie optimiste de la

dévolution. Le gouvernement gallois a ainsi organisé un colloque à cette même période afin de faire le point sur une décennie de dévolution. Le gouvernement gallois s'interroge alors sur l'avenir de la dévolution en observant au cours de ce colloque les réalités régionales ailleurs en Europe. En somme, les quatre régions ont pour point commun d'être affaiblies économiquement par la crise, ce qui donne lieu à des pressions de la part de l'Etat central ou de l'échelon européen, par l'intermédiaire de nouveaux dispositifs législatifs sur la direction de régions, comme par exemple le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance qui introduit de nouvelles règles budgétaires.

Les quatre régions de l'échantillon répondent aussi au critère de l'affirmation identitaire : ainsi, aussi bien le Pays de Galles que la Bretagne, la Wallonie et l'Andalousie ont « un sens de leur histoire », développent un fort récit historique et affirment une identité à part entière qui s'observe notamment dans le discours des acteurs politiques, économiques et sociaux. Dans trois des Etats considérés, le gouvernement central a dû faire face à des pressions centrifuges particulièrement virulentes : le référendum écossais, la perspective d'un référendum en Catalogne, ainsi que les difficultés au sein du gouvernement entre flamands et wallons autour notamment de la question budgétaire.

Ce critère de la « force identitaire » est important pour mesurer la force et la réalité de l'impact que peut avoir la crise économique sur les régions : si l'échantillon avait été au contraire constitué de collectivités dont l'histoire est moins observable, il aurait été vraisemblable d'observer une forte tendance à la recentralisation, mais sans que cela ne soit imputable à la crise uniquement. En somme, les régions de l'échantillon sont ce qu'Alistair Cole appelle des « régions d'identité forte de deuxième ordre » : il s'agit de régions fragiles économiquement (« de deuxième ordre »), mais qui affirment leur identité et leur histoire (« d'identité forte »). Avec cet échantillon, l'objectif de la recherche est donc de mettre à jour les processus de convergence et de capacité qui émergent dans les territoires européens. La crise économique de 2008 vient mettre à l'épreuve ces tensions contradictoires que l'on observe dans les régions.

Corpus

Le corpus de données mobilisées dans l'enquête « Les régions en Europe entre convergence et capacité » est constitué de 186 documents mis en ligne sur beQuali. Il s'appuie essentiellement sur les entretiens individuels avec 102 acteurs régionaux, ainsi que des listes de codes NVivo. Les utilisateurs trouveront également dans le corpus, dans des proportions moindres, des guides d'entretiens, ainsi que des graphiques (nuages de mots issus de l'analyse NVivo), et les publications et communications.

Les entretiens semi-directifs

Une spécificité de l'enquête tient à la conduite d'entretiens semi-directifs avec des acteurs régionaux. Comme évoqué précédemment, les enquêtés n'ont pas été sélectionnés de façon à constituer un échantillon représentatif en termes socio-biographique (âge, genre). Tous les entretiens conduits sont mis à disposition par beQuali, ce qui permet de proposer aux utilisateurs de l'enquête l'exhaustivité du terrain.

La constitution du guide d'entretien s'est faite de manière itérative. Alistair Cole distingue deux grandes étapes dans la réalisation de ce travail. D'abord, Alistair Cole et Ian Safford ont passé un mois à Cardiff dès les prémices du projet en octobre 2012 à réfléchir à l'orientation que devrait prendre le contenu du guide : ceci a en particulier impliqué de s'entendre sur les attentes autour des entretiens. A la fin de cette première étape, les chercheurs ont déterminé une première série de questions. Puis, une fois ce premier travail effectué, Alistair Cole et Jean-Baptiste Harguindéguy ont réfléchi au statut et à la fonction de chaque question. Il s'est agi de s'assurer que chaque question posée dans le guide faisait sens pour les acteurs qui allaient être interrogés : est-ce-que la formulation est suffisamment claire et explicite ? Est-ce-que les questions correspondaient bien à une réalité pour les enquêtés ?

A l'issue de ce travail, c'est une approche thématique qui oriente la grille d'entretien : l'attention porte ainsi sur trois dimensions principales : l'expérience de la rigueur budgétaire liée à la crise (sur la qualité des services publics notamment) ; l'impact de l'Européanisation normative (notamment les effets de la nouvelle architecture budgétaire de l'UE sur la gestion territoriale) ; et la restructuration de l'État (sous ses diverses formes). Les entretiens ont aussi fait l'objet d'analyses de contenu sous le logiciel NVIVO selon les nodes restitués dans la figure ci-dessous : crise économique, Union européenne (et les régions), dévolution, éducation, style, partis politiques, défis, finances publiques, relations intergouvernementales,

convergence, capacité et divergence.

English	French	Spanish
Challenges	Défis	Retos
Convergence	Convergence	Convergencia
Crisis	Crise	Crisis
Devolution	Décentralisation	Descentralización
Divergence	Divergence	Divergencia
Education	Education	Educación
Europe	Europe	Europa
Finance	Finance	Finanzas
Parties	Partis	Partidos
Style	Style	Estilo
Intergovernmental relations	Relations intergouvernementales	relaciones intergubernamentales
Capacity	capacités	capacidad
Social Democracy	La social-démocratie	La socialdemocracia

Liste des thèmes couverts par la grille d'entretien

cdsp_bq_sp7_ana_meth_code_liste_themesvivo_EN.pdf

La première version du guide obtenue à l'issue de ce travail a très peu évolué au fur et à mesure des entretiens réalisés, excepté pour le cas breton, où l'expertise d'Alistair Cole acquise tout au long de sa carrière de chercheur a pu l'amener à s'éloigner du cadre défini dans la grille :

« La première série d'entretiens, c'était moi et Ian Stafford ; on prenait la grille et notre guide et on appliquait plus ou moins fidèlement. La deuxième série, c'était la Bretagne. C'était moi tout seul. J'étais très intéressé par la Bretagne, j'ai travaillé là-dessus plein de fois avant et parfois je m'intéressais peut-être à des aspects qui étaient peut-être pas rigoureusement toujours le projet »³⁴.

En définitive, l'équipe de recherche a fait ressortir dans le guide d'entretien trois orientations principales de l'enquête : la dimension comparée (social-démocratie, Europe), la dimension théorique (capacité ; convergence, divergence), la dimension contextuelle (crise, finances).

Les codes NVivo

Le corpus mis à disposition comporte l'intégralité des listes de codes NVivo³⁵.

L'utilisateur trouvera trois types de listes : la liste des codes NVivo pour les entretiens réalisés dans les quatre régions ; la liste des codes préliminaires et la liste des codes pour les thèmes abordés dans les questions.

Formellement, les listes se présentent de la façon suivante :

Anonymised Interview Code, Wallonia interviews, January-March 2014

Code	Function	Acronym	Date de l'entretien
BW01	Inspecteur des finances, ancien parlementaire	INSFIN	
BW02	Parlementaire (MR) <i>Fédération Wallonie-Bruxelles</i>	MRFWB	
BW03	Président, Centrale générale des services publics	PCGSP	
BW04	Responsable enseignement-recherche pour la Wallonie, Centrale générale des services publics	RCGSP	
BW05	Parlementaire (CdH) <i>Fédération Wallonie-Bruxelles</i>	CDHFWB	

³⁴ Entretien avec A. Cole, le 23 juin 2017

³⁵ NVivo est un progiciel qualitatif d'analyse de données. Il a été conçu pour les chercheurs qualitatifs travaillant avec des informations textuelles et / ou multimédias très riches, où des niveaux d'analyse profonds sur des volumes de données faibles ou importants sont requis.

Liste des codes Nvivo pour les entretiens réalisés en Wallonie

cdsp_bq_sp7_ana_meth_code_liste_bwnvivo_FR.pdf

Preliminary Codes, Wales

Holtham
Accountability
audit
Australia
Beecham
best practice
Canada
Collaboration
convergence
crisis
devolution
divergence
education
England
EU
fiscal compact treaty
health
intergovernmental relations
international benchmarks
interview code
Labour party
lobbying
Local councils
local government

Liste des codes préliminaires pour l'analyse NVivo

cdsp_bq_sp7_ana_meth_code_liste_prelnvivo_EN.pdf

En entretien, Alistair Cole rappelle qu'il s'agit avec l'analyse NVivo de systématiser les observations et la complexité des enquêtes de terrain. Ce dernier souligne qu'il avait l'idée de faire quelque chose de plus qu'une analyse thématique des entretiens réalisée à partir de leur retranscription. Surtout, c'est l'approche comparée de l'enquête qui a induit l'usage de NVivo : pour distinguer les régularités et les contrastes dans les propos des enquêtés dans les

quatre régions, NVivo s'est révélé être un outil efficace. NVivo permet en effet de faire deux types d'analyses : une analyse par clusters, qui identifie les familles de mots les plus récurrentes dans les propos des enquêtés ; une analyse de corrélation qui mesure et montre les associations les plus régulières entre les mots.

Comme ce sera exposé dans la partie « Analyse », c'est l'analyse par cluster qui a été la plus riche en mettant en évidence des différences très importantes entre les régions sur le poids de chaque thème.

Le recours à NVivo marque évidemment l'orientation méthodologique de l'enquête : la démarche hypothético-déductive en amont de l'utilisation de NVivo qui a conduit à définir une liste de mots se retrouve dans l'approche comparée générale de l'enquête car elle a incité les chercheurs à réellement définir et déterminer ce qui devait être réellement comparé.

Cependant, Alistair Cole se montre rétrospectivement réservé par rapport à l'usage de NVivo dans l'enquête de 2012 : il explique ainsi que ça n'a pas changé fondamentalement d'une analyse plus classique des entretiens. Les résultats obtenus à partir des entretiens auraient été identiques, avec ou sans le recours à l'analyse assistée.

Autres données du corpus

Le corpus mis à disposition par beQuali comporte enfin plusieurs autres types de documents. Outre les matériaux administratifs de préparation de l'enquête (tels que des états budgétaires prévisionnels ou réalisés), l'utilisateur trouvera la répartition des interviewés par type d'acteurs figure également dans la liste des matériaux mis à disposition par beQuali. Ce type de documents permet de situer les enquêtés par rapport à la problématique générale de la recherche.

Le corpus contient également de très nombreux documents de synthèse et d'analyse réalisés à partir des entretiens, en particulier plusieurs versions initiales d'articles, d'ouvrages ou de communications réalisées - qui se retrouvent dans les publications finales.

Le corpus mis à disposition contient enfin de nombreux rapports rédigés par l'équipe de recherche pour des commissions, universités ou fondation Leverhulme et dégageant des axes thématiques et futures parties / chapitres des publications: par exemple, l'utilisateur trouvera dans le rapport final de l'enquête une synthèse de la question de recherche, des

développements sur les notions de convergence et de « dilemme socio démocrate » (voir la partie Approches théoriques).

Anonymisation

En concertation avec Alistair Cole qui avait déjà effectué une partie de ce travail, l'équipe beQuali a anonymisé les noms des enquêtés ainsi que leur fonction. Ce choix se justifie par le souci de conserver les spécificités de cette enquête conduite auprès de personnalités politiques dont certaines sont aisément identifiables.

Les noms des interviewés ont été remplacés dans les transcriptions par un code aussi utilisé dans le logiciel NVivo. Dans les autres documents, les noms des individus interrogés ont été regroupés en trois catégories correspondant aux composantes du fait régional dans l'ensemble des quatre régions étudiées: politiques ; administratifs ; société civile.

Dans un souci de réutilisation de l'enquête, lorsque la levée de l'anonymat semblait impossible à réaliser par les utilisateurs, les affiliations des individus ont été conservées, par exemple leur position administrative ou politique. Dans le cadre d'une enquête comparative, les pays d'appartenance des enquêtés ont également été conservés.

En définitive, le schéma d'anonymisation a été pensé en cohérence avec les spécificités de l'enquête. Par ailleurs, le retour sur entretien avec la rédaction de fiches et de synthèses contribue à apporter un regard critique sur les échanges et à faciliter le travail comparatif.

Alistair Cole.0

BW03 PCGSP Vous êtes le président communautaire du syndicat CGSP.

PCGSP.1

Oui il y a une région wallonne et une région Bruxelloise de note syndicat. A la tête de ces deux interrégionales il y a deux secrétaires régionales, Mme xxx, la secrétaire wallonne et Mme xxx, la secrétaire Bruxelloise. Moi-même, je maintiens la cohésion entre les deux régions. Mes collègues de la région Wallonne seraient plus régionalistes que les Bruxellois, qui sont plus réservés par manque de moyens. Ce qui fait le lien entre les deux régions en matière d'enseignement est la demande. La région Bruxelles est bilingue et la Wallonie est francophone ; or on ne peut y faire un enseignement différent. Donc on a ce chapeau, je suis président des deux

Extrait d'un entretien anonymisé par beQuali

cdsp_bq_sp7_col_entr_indv_trans_bw03_FR

Analyse

L'approche comparée : « most similar » et « most different »

Les quatre régions retenues dans le cadre de l'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité » relèvent à la fois d'une approche « most similar » et « most different ». S'agissant d'abord des similitudes, les régions de référence – l'Andalousie, la Bretagne, le Pays de Galles et la Wallonie – partagent les mêmes défis. Il s'agit ainsi de quatre régions européennes à identité forte, dotées d'une tradition ou d'une tentation d'autonomie politique, mais d'une assise économique plus faible. Empreinte d'un passé social-démocrate, chaque région connaît des problèmes d'ajustement économique. Les quatre régions sont – ou ont été – en dessous de la moyenne nationale en termes de PIB. Cette fragilité les rend fortement dépendantes de la solidarité nationale et européenne : ce sont des « debtor regions ». Par ailleurs, les compétences dont elles disposent ont un contrôle limité sur les leviers macro-économiques de la « crise ». Mais chaque région peut se prévaloir d'un récit territorial cohérent et fort qui se positionne à la fois sur un axe centre-périphérie et un axe gauche-droite³⁶.

C'est aussi le choix du contraste qui est à l'origine de la sélection des quatre régions. La structure constitutionnelle est très différente entre les Etats : la Belgique est une confédération, l'Espagne un régime fédéral « non écrit », le Royaume-Uni un Etat d'union asymétrique et la France un Etat unitaire centralisé. Il y a donc de grandes différences dans les formes de décentralisation.

Cette approche combinant les approches « most similar » et « most different » a pour intérêt principal d'isoler les variables explicatives qui pèsent le plus dans la formulation des problèmes et des priorités politiques par les acteurs régionaux : il apparaît ainsi que la structure constitutionnelle joue très peu dans la formulation des priorités politiques des régions. Même dans un contexte macroscopique constitutionnel de « most different », on trouve des familles de régions similaires dans la formulation qu'elles font de leurs contraintes, de leurs priorités politiques ou encore de leur vision de l'Europe. A contrario, il apparaît nettement à l'issue de l'enquête que c'est plutôt la variable de l'identité territoriale forte qui pèse davantage dans la réaction des gouvernements régionaux face à la crise.

³⁶ Cole A. et al. op.cit

« On a dans ces régions identitaires un récit ; il y a une certaine articulation autour de la notion de l'identité territoriale. La crise économique a vraiment contraint ces régions à se poser des questions sur leur taille, sur leur réseau interne et sur leur fonctionnement »³⁷

En définitive, c'est en associant méthode *most different* et *most similar* que les chercheurs ont pu mettre en évidence une nouvelle catégorie de régions « d'identité forte de deuxième ordre ».

L'utilité d'une approche comparée pour la compréhension de la gouvernance régionale

L'approche comparée de l'enquête a également eu plusieurs intérêts pour la compréhension de la gouvernance régionale. D'abord, elle a permis de montrer qu'il existe une nouvelle « famille » de régions (voir ci-dessus) et de théoriser la façon avec laquelle leurs acteurs se comportent, évoluent, perçoivent leur fonction, leur rapport à l'action publique ou à l'autorité centrale. En se limitant à une seule région, les chercheurs n'auraient pas été en mesure d'aller très loin dans la conceptualisation de ce modèle régional. L'approche comparée a permis de dégager des régularités, en particulier au niveau du rapport à l'Europe.

Deuxièmement, la démarche comparée a permis de montrer qu'en dépit d'une identité territoriale affirmée, les régions sont contraintes de se conformer à une convergence induite par les changements réglementaires nationaux et européens apparus avec la crise. Autrement dit, la mise en évidence du phénomène de convergence n'aurait pas été possible sans le cadre comparatif : ce dernier est pourtant fondamental car il montre une homogénéisation induite par la crise, là où d'autres travaux tendent à souligner une différenciation accrue face à la crise, par exemple entre des « debtors countries » et des « creditor countries ». Alistair Cole explique ainsi que dans les quatre régions, les entretiens ont en effet montré que les décideurs régionaux avaient des réactions comparables face à ces nouvelles pressions qui sont liées à la nouvelle architecture budgétaire européenne : celles-ci sont ainsi très marquées par une inquiétude face à l'avenir, notamment pour les questions relatives à l'emploi, à l'éducation ou à la préservation des services publics (voir plus bas les résultats de l'analyse assistée NVivo).

³⁷ Entretien avec Alistair Cole le 23 juin 2017

L'importance du niveau « méso »

Alistair Cole insiste à plusieurs reprises sur l'importance de la « région » comme sujet de recherche dans l'enquête. Ce niveau d'analyse s'avère pertinent pour plusieurs raisons aussi bien théoriques que méthodologiques. D'abord, pour la plupart d'entre eux, les débats actuels sur la crise européenne ont pour cadre l'autonomie et l'indépendance de l'État-nation³⁸. Ce type de recherches se conduit logiquement au niveau de l'Etat central. Pourtant, en omettant d'inclure dans l'analyse le degré de régionalisme des Etats, ces travaux peuvent aboutir à des conclusions biaisées. Alistair Cole considère ainsi que l'espace régional est une unité d'analyse pertinente pour saisir le changement dans les systèmes politiques européens : pour lui, il s'agit en somme d'ouvrir la boîte noire de la région pour évaluer les effets de variables exogènes (mondialisation, crise, européanisation).

Ensuite, le niveau régional permet d'adopter un autre regard sur l'analyse des politiques publiques. Dans l'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité », les chercheurs abordent les régions non pas seulement comme des « réceptacles » passifs de la crise économique de 2008, mais aussi comme des espaces de production politique. C'est l'enjeu de la sélection des deux secteurs de politiques publiques que sont l'éducation et les finances (voir ci-dessus). En étant vues comme des espaces investis non seulement par des institutions, mais surtout par des acteurs avec leurs idées, leurs logiques d'action, leurs interactions propres, les régions deviennent dans l'enquête de 2012 des acteurs essentiels pour comprendre la mise en œuvre des politiques publiques. Ce niveau « méso » d'analyse permet donc de mieux saisir les effets produits par les politiques publiques. Plus précisément, observer les impacts des politiques publiques au niveau des régions permet de faire ressortir des conséquences imprévues à la conception des politiques publiques :

« Ce qui est intéressant, je trouve, c'est qu'on peut prendre vraiment des exemples très précis et totalement contre-intuitifs de comment une politique publique particulière, filtrée au niveau d'une région, peut avoir des impacts totalement imprévus à la fois au niveau européen mais aussi au niveau régional à l'origine »³⁹.

³⁸ Voir par exemple les travaux étudiant le « néo intergouvernementalisme », qui plaide pour un retour des Etats centraux dans le processus européen consécutivement à la crise ; Bickerton 2014 ; Fabbrini 2014

³⁹ Entretien avec Alistair Cole, le 23 juin 2017

Par exemple, en Wallonie, un des effets produits par la signature du Traité budgétaire européen de 2012 a été de changer les règles comptables pour les budgets régionaux. Par exemple, le financement des routes ne peut plus être inclus dans des additionnels au budget, mais il doit faire l'objet d'une ligne budgétaire à part entière. Dans un Etat qui est reconnu pour être l'un des plus décentralisés en Europe, il apparaît que dans le même temps, la marge de manœuvre régionale en termes de choix de politiques publiques s'est singulièrement rétrécie consécutivement à la crise de 2008.

Toujours sur le plan théorique, le prisme régional a pour intérêt d'affiner la compréhension du processus d'eupéanisation et plus particulièrement des « usages » de l'Europe⁴⁰ : comme le suggère Alistair Cole en entretien, les quatre régions de l'échantillon semblent toutes associer un usage stratégique à un usage plus cognitif de l'Europe. Passer par le prisme régional -et surtout par la comparaison- montre que l'usage de l'Europe n'est pas un processus linéaire; les différents types d'usages s'entrecroisent et se répondent l'un à l'autre.

Des raisons méthodologiques expliquent enfin l'intérêt de passer par un niveau d'analyse intermédiaire : les acteurs se montrent en effet plus disponibles pour répondre à une demande d'entretien que des acteurs du gouvernement central. C'est surtout le cadre comparatif établi par les chercheurs avec quatre unités qui induit de passer par un niveau d'analyse intermédiaire entre Etat et ville ; il est en effet plus utile d'interroger des acteurs aux fonctions et statuts comparables :

« Mais on peut peut-être le faire au niveau des régions parce qu'on peut vraiment avoir accès, au niveau des régions, aux acteurs comparables à travers des régions comparables. Et on peut comparer. Donc on peut voir ce qui marche dans ce contexte, qu'est-ce qui ne marche pas dans d'autres. Et ça, c'est un niveau d'analyse qui est un peu différent »⁴¹.

Analyse assistée. L'usage de NVivo

Le travail d'analyse assistée par NVivo consiste principalement à comparer de façon rigoureuse et statistique les mots employés par les enquêtés lors des entretiens. L'outil le plus efficace pour montrer les priorités et les différences entre les quatre régions est celui du nuage de mots. Les quatre nuages de mots correspondant à chaque région de l'enquête permettent de

⁴⁰ Jacquot S. et Woll C., *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004

⁴¹ Entretien avec Alistair Cole, le 27 avril 2017

visualiser les 50 mots les plus fréquemment prononcés par les interviewés. L'analyse assistée par NVivo permet aussi de regrouper les thèmes centraux des entretiens entre eux et d'interpréter les relations entre eux à l'aide d'une analyse de corrélation. Les résultats de cette analyse sont présentés ci-dessous pour les quatre régions étudiées.

Figure 1: Résultats de l'analyse NVivo pour le panel de l'Andalousie



Le nuage de mots montre l'importance de la « région » comme niveau pertinent du discours des acteurs. Il souligne également le poids de la vie partisane : la concurrence politique entre le Parti populaire (PP) et le Parti socialiste (PSOE) est fréquemment présentée par les acteurs comme une composante importante de la gouvernance territoriale. Le contexte de crise économique ressort assez logiquement, manifesté par une inquiétude autour de ressources financières insuffisantes et de la hausse du chômage. Ces résultats sont conformes à la vision classique de l'Andalousie comme une région économiquement sous tension, marquée par une division partisane et un fort ressentiment vis à vis de Madrid, mais disposant d'une administration territoriale robuste et orientée en faveur de l'Europe. Les entretiens montrent qu'en réponse à la crise, le modèle territorial se durcit ; de même, le modèle de social-démocratie « à la méditerranéenne », défini comme un rejet du néo libéralisme associé au gouvernement central de Madrid, se renforce. L'Andalousie se présentant en somme comme le dernier rempart contre le néo libéralisme.

Figure 2: Résultats de l'analyse NVivo pour le panel de la Bretagne



Le nuage de mots associé à la Bretagne fait ressortir l'importance quasi équivalente entre la « région » et la « Bretagne », ce qui témoigne d'une forte identité régionale ressentie par les acteurs. Le terme étant en effet évoqué plus régulièrement que la « nation ». L'analyse souligne aussi l'importance de la crise économique (crise, euro). Le rôle des entreprises comme acteurs importants du développement économique ressort également notablement. Par ailleurs, le nuage de mots reflète des dynamiques propres à chaque secteur d'action publique, en particulier « recherche, éducation, emploi ». En revanche, contrairement aux autres régions étudiées, les « partis » ne ressortent pas dans l'analyse. En somme, en raison de la forte identité régionale ressentie, les enquêtés se font une opinion plutôt robuste et influente du modèle territorial breton.

Figure 3: Résultats de l'analyse NVivo pour le panel du pays de Galles



Le nuage de mots montre la pertinence pour les acteurs interrogés du « territoire » et du contexte politique dans lequel le pays de Galles évolue (Ecosse). Il montre également le poids du « gouvernement » gallois et de ses relations avec les autorités locales. L'analyse permet d'identifier cinq dimensions importantes pour les acteurs interrogés : la crise économique ; la dévolution (en particulier en relation à l'éducation) ; le fonctionnement de la dévolution au pays de Galles dans un contexte de gouvernance multi-niveaux ; l'Ecosse ; la mise en œuvre politique. Les acteurs interrogés sont largement concentrés autour des dynamiques politiques de la dévolution ; ils sont très préoccupés par les développements qui peuvent exister ailleurs (Ecosse), mais ils souhaitent que des services publics solides se mettent en place, en particulier dans le domaine de l'éducation. Comme pour les autres régions, la crise économique ressort fortement du discours des acteurs, mais elle est surtout interprétée en termes de « mise en œuvre de services » dans les secteurs de responsabilité du gouvernement gallois : éducation (école) et santé.

Figure 4 : Résultats de l'analyse NVivo pour le panel de la Wallonie



Dans le cas de la Wallonie, le nuage de mots fait de façon tout à fait unique ressortir davantage de références à l'Etat central (Belgique) qu'à la région. Cette spécificité renvoie à la structure particulière du fédéralisme belge: ainsi, la pertinence de l'éducation comme politique publique dans le discours des acteurs reflète la nature de l'organisation des autorités publiques dans la partie francophone de la Belgique, où la Fédération de Wallonie Bruxelles est responsable du secteur de l'éducation, tandis que la région wallonne est responsable des

questions de développement économique et de services non culturels. La centralité de la Belgique dans le discours des acteurs wallons ne signifie pas une absence d'identité territoriale, mais plutôt une variété de marqueurs identitaires possibles (Wallonie, Belgique, fédéralisme, francophone), dans un contexte de concurrence territoriale avec les Flandres. La crise économique et les mots qui lui sont associés (dette, chômage, impôts, entreprises, emplois) ressort également comme un ensemble structurant. Enfin, le nuage de mots souligne le rôle des partis politiques, le mode de gouvernance wallon étant présenté comme du clientélisme partisan.

Postface

Une réception positive auprès de la communauté scientifique et des acteurs locaux

Les publications associées au projet sont enracinées dans les usages universitaires : Alistair Cole rappelle en entretien qu'il y a un processus intéressant de citation des articles publiés, en particulier dans les revues *Publius*, et *French Politics*⁴².

La réception a également été très positive auprès des acteurs locaux : outre plusieurs articles de presse, notamment au Pays de Galles, les actes des colloques organisés en Wallonie et en Bretagne sont tous publiés et sont largement relayés par les acteurs régionaux dans leurs communications officielles. Le contexte de crise mis en avant dans l'enquête peut expliquer ce relais important de la part des acteurs locaux qui y voient sans doute une occasion de rappeler les difficultés auxquelles ils font face, mais aussi l'importance de leur rôle.

Réorienter l'enquête autour d'autres catégories d'acteurs

Une des premières pistes de prolongement évoquée par Alistair Cole en entretien est la réorientation de l'enquête autour d'autres catégories d'acteurs, en interrogeant en particulier davantage les acteurs associatifs.

*« Si c'était à refaire, je pense très honnêtement que je serais plus dans l'associatif (...). Ce n'est pas exactement un regret, parce que c'était explicitement voulu, de comparer deux sortes d'acteurs dans deux domaines précis d'action publique, mais je pense qu'on aurait pu être un peu plus large, finalement, dans notre troisième groupe. Peut-être qu'on rate une partie importante du public qu'on aurait pu interroger. Donc je pense qu'on aurait pu élargir un peu l'échantillon »*⁴³.

⁴² Voir la partie « Contenus de l'enquête » sur le site beQuali

⁴³ Entretien avec Alistair Cole, le 23 juin 2017

Plus largement, Alistair Cole suggère d'étendre le panel des acteurs interrogés de façon à disposer d'un échantillon plus représentatif de la population. Il souligne en effet que les concepts de convergence et de capacité sont certes compris des acteurs publics régionaux, mais pas nécessairement des citoyens.

« Je remarque que nos projets, c'est des projets de convergences, de capacités. Ça parle un peu aux acteurs. Mais je me demande si ça parlerait vraiment aux citoyens. C'est des constructions théoriques que nous avons imposées un peu à notre corpus, qui est un peu normal, mais finalement ce qui aurait été intéressant, ça aurait été de voir vraiment quelle est la réaction des citoyens sur les questions de l'économie, des autorités locales, du chômage, de la crise »

Comme le suggère cet extrait d'entretien avec Alistair Cole, l'orientation méthodologique a des implications en termes théoriques : ouvrir l'enquête à des individus peu familiers avec le cadrage théorique élaboré par les chercheurs, autour des notions de convergence et de capacité régionale, aurait sans doute amené d'autres résultats :

« Notre question était assez précise sur « convergence and capacity ». Nous voulions lier un peu la crise économique et la capacité de faire durer un modèle territorial endogène. Est-ce que ce modèle est explicitement basé sur les citoyens ? Peut-être que c'est plus basé sur les intermédiaires des partis politiques, par exemple, que sur les citoyens. Ça aurait apporté une nuance très intéressante »⁴⁴.

Développer une méthodologie quantitative

Au centre du dispositif méthodologique de l'enquête « Les régions européennes entre convergence et capacité » se trouve l'entretien semi-directif. Alistair Cole souligne qu'une triangulation des méthodes serait un approfondissement pertinent des premiers résultats obtenus à l'aide des méthodes qualitatives.

« Mon seul regret, c'est de ne pas avoir pu embaucher un assistant de recherche quantitativiste, qui aurait fait un tri des données quantitatives. Je pense que ça aurait donné peut-être une autre sorte de projet, mais je peux imaginer que ça aurait été un de mes meilleurs projets »⁴⁵.

⁴⁴ Entretien avec Alistair Cole, le 23 juin 2017

⁴⁵ Ibidem

Cette piste soulevée par Alistair Cole en entretien ouvre une réflexion plus large sur l'usage de la méthode qualitative dans les enquêtes s'appuyant sur une approche comparée : en effet, la démarche comparée a tendance à s'appuyer sur des outils et méthodes plutôt quantitatifs. La méthodologie qualitative est plus rare. Pourtant, elle peut, selon Alistair Cole, apporter des éléments tout à fait pertinents sur les questions de mise en œuvre à l'échelon local des politiques publiques ; elle peut par exemple éclairer différemment les questions de responsabilité politique en donnant la parole aux acteurs qui l'incarnent au niveau territorial et qui sont au plus près des « ressortissants » de l'action publique.

Développer une analyse de réseaux

La richesse des réponses données lors des entretiens pourrait donner lieu à une analyse de réseaux entre les acteurs. Alistair Cole suggère en effet qu'il y a eu beaucoup d'entretiens qui ont donné des réponses intéressantes sur les relations entre les acteurs locaux : qui connaît qui ; qui travaille avec qui, etc. Même s'il ne s'agit pas de la problématique centrale de l'enquête, une analyse assistée sur la nature des liens et relations de travail entre les acteurs pourrait améliorer la compréhension des acteurs locaux.

De façon complémentaire, ce type d'analyse permettrait également d'éclairer sous un jour nouveau le fonctionnement des partis politiques dans ces régions, en particulier ce qu'Alistair Cole nomme le « dilemme des partis sociaux-démocrates ». La crise de 2008 attaque en effet les représentations des personnels politiques dans les régions sur leur rôle et la mission des acteurs politiques au sens large ; c'est particulièrement le cas pour les acteurs sociaux-démocrates pour qui la diminution de ressources financières consécutivement à la mise en place de programmes d'austérité attaque leur programme ou convictions politiques.

Des pistes de recherche peuvent ainsi être creusées sur les difficultés d'existence de ces partis sociaux-démocrates dans un climat économique qui ne leur est pas favorable et dans un contexte où ils se sont retranchés sur leur propre territoire (notamment au Pays de Galles et en Andalousie). La crise peut certes renforcer le sentiment d'appartenir à un territoire ou à une région, mais elle vient surtout mettre en évidence que les leviers d'action publique à la disposition de ces acteurs locaux sont limités.

Usages pédagogiques de l'enquête

Au terme de ces développements, la variété des pistes de recherche ouvertes par l'enquête apparaît clairement : l'articulation centre/périphérie en Europe; le rôle des régions face à la crise, ou encore la place des acteurs publics politiques, économiques et sociales en Europe.

L'état des matériaux conservés se prête aussi bien à une analyse secondaire comme évoqué ci-dessus, qu'à un usage pédagogique. Ainsi, cette enquête donne à avoir la construction d'une recherche qualitative comparée associant une technique spécifique d'enquête (entretiens et analyse assistée par NVivo). Sur ce point, l'utilisateur des données de l'enquête pourra trouver des éléments permettant de situer comparativement l'entretien individuel dans quatre terrains différents, notamment à travers les documents de synthèse rédigés par l'équipe de recherche.

En outre, le processus de recherche, en particulier dans les phases de terrain et d'analyse, révèle l'importance de la démarche comparée. Il montre notamment à quel point cette dernière induit de nombreux questionnements méthodologiques sur le rapport enquêteur-enquêté par exemple. De ce point du vue, l'enquête d'Alistair Cole s'insérerait bien dans le cadre d'un enseignement de méthodes qualitatives ou de méthode de la recherche. Sur un plan plus disciplinaire, l'utilisateur trouvera dans cette enquête matière à réfléchir sur l'apport de la politique comparée aux théories de l'eupéanisation ou des politiques publiques.

Eléments bibliographiques

Bickerton C., « The New Intergovernmentalism : European Integration in the Post-Maastricht Era », *JCMS*, vol. 53, 2014, p. 703-722

Börzel T. et Risse « T., When Europe hits Home : Europeanization and Domestic Change », 2000, disponible sur <http://www.eiop.or.at>

Cantelli F., Jacob S, Genard J.L., de Visscher C. (dir.), *Les constructions de l'action publique*, Paris, l'Harmattan, 2006.

Christiansen T., 1996. Second thoughts on Europe's 'third level': the European Union's committee of the regions. *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, vol. 26, n°1, pp. 93-114.

Cole, A., Stafford, I., *Devolution and governance: Wales between capacity and constraint*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015

Cole A., Harguindéguy J.B. (eds.), *The Politics of Ethno-linguistic Mobilisation in Europe: Language Matters*, Routledge, London, 2014

Cole A. et al., « Les régions européennes face à la crise : une grille de lecture comparative », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 23, n°3, 2016, p. 285-300

Cole A., John P., *Local Governance in England and France*, London ; New York, Routledge, 2001

De Visscher C., Hondeghem A., Montuelle C. & Van Dorpe K., "The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium", *Public Policy and Administration*, 2010.

Fabbrini S., « Intergovernmentalism and Its Limits. Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis », *Comparative political studies*, vol. 46, n°9, 2013, p. 1003-1029

Graziano P. et Vink M., *Europeanization : New Research Agendas*, London, Palgrave Macmillan, 2006

Harguindéguy J.B., *L'Europe par les frontières? La mise en œuvre de l'initiative INTERREG III A France-Espagne*, Collection Logiques Politiques, L'Harmattan, Paris, 2007

Harguindeguy J.B., Pasquier R. (dir.), « Langue et politique. Les mobilisations ethnolinguistiques en Europe », *Cultures & Conflits, Automne/Hiver 2010, Paris, L'Harmattan*

Hooghe L., "Subnational Mobilisation in the European Union", in Hayward J. (éd.), *The Crisis of Representation In Europe*, London, FrankCass, 1995.

Jacquot S. et Woll C., *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, Paris, L'Harmattan, 2004

Jeffery C., « L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne », *Politiques et Management Public*, vol. 15, n°3, 1997

Kaeting M., « Capacité politique », in Pasquier R., Guigner S. et Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences po, 2011

Pasquier R., « Quand l'Europe frappe à la porte des régions », *Politique européenne*, vol. 3, n°7, 2002

Radaelli C., « Européanisation » in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, 2010

Saurugger S. et Surel Y., « L'européanisation comme processus de transfert de politiques publiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, n°2, 2006